



Regione Toscana
Diritti Valori Innovazione Sostenibilità



COMPETITIVITÀ
DINAMISMO
INNOVAZIONE
QUALITÀ

www.regione.toscana.it/creo

REGIONE TOSCANA

POR “COMPETITIVITÀ REGIONALE
E OCCUPAZIONE” FESR 2007-2013

Servizio di valutazione del processo di formazione e progettazione dei PIUSS

RAPPORTO FINALE DELLA VALUTAZIONE DEL PROCESSO DI FORMAZIONE E PROGETTAZIONE DEI PIUSS

Resco, dicembre 2009

INDICE

1. INTRODUZIONE.....	4
2. SINTESI.....	6
2.1 La collocazione del lavoro di valutazione.....	6
2.2 Le finalità del lavoro condotto	6
2.3 I metodi applicati	7
2.4 I risultati conseguiti.....	9
3. L'APPROCCIO METODOLOGICO E LA SUA IMPLEMENTAZIONE	18
4. LE CARATTERISTICHE GENERALI DEI PIUSS SULLA BASE DEI DATI PROCEDURALI	18
5. LA QUALITA' DEI MECCANISMI PARTENARIALI.....	45
5.1 Le opinioni del partenariato locale.....	45
5.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori.....	47
6. LE POTENZIALITA' DEI PIUSS DI INCIDERE SULLE DINAMICHE DI SVILUPPO LOCALE.....	50
6.1 Le opinioni del partenariato locale.....	50
6.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori.....	55
7. LA CONFORMITA' DEL CAPITALE UMANO COINVOLTO DAL PROCESSO DI PROMOZIONE E FORMAZIONE DEI PIUSS	60
7.1 Le opinioni del partenariato locale.....	60
7.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori.....	62
8. IL LIVELLO DI CONDIVISIONE DA PARTE DEI SOGGETTI LOCALI DELLE SCELTE STRATEGICHE ED OPERATIVE ADOTTATE DALLA REGIONE	65
9. LE POTENZIALITA' DI IMPATTO DEI PIUSS RISPETTO ALLA FINALITA' DEL RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITA' ISTITUZIONALI E AMMINISTRATIVE DEI GOVERNI LOCALI.....	73
9.1 Le opinioni del partenariato locale.....	73
9.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori.....	77
9.3 La ricostruzione del Diagramma Logico degli effetti in termini di governance.....	80
10. IL PUNTO DI VISTA DEI COMUNI SU ALCUNE SPECIFICITÀ DEI PIUSS	85
11. LA VALIDITÀ COMPLESSIVA DEI PIUSS.....	91
11.1 I PIUSS nel contesto programmatico.....	91
11.2 La validità dei PIUSS.....	94

1. INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce il Rapporto Finale della valutazione del processo di formazione e progettazione dei PIUSS.

Così come era stato previsto dal bando di gara, esso è stato preceduto da due Rapporti Intermedi i cui esiti sono stati comunque ripresi, in modo sintetico, nell'ambito del Rapporto Finale. Il primo rapporto Intermedio contiene la progettazione esecutiva dell'approccio metodologico proposto in sede di Offerta Tecnica ed è stato redatto con il fine principale di condividere con la Committenza le caratteristiche applicative degli strumenti valutativi. Esso riporta inoltre l'analisi della coerenza tra le indicazioni programmatiche indicate nel POR relativamente alla progettazione integrata e le scelte adottate successivamente mediante le procedure attuative messe in opera dall'Amministrazione regionale. Il secondo Rapporto Intermedio è stato invece orientato ad illustrare alcuni risultati parziali (elementi emersi dall'indagine diretta ai soggetti facenti parte del partenariato locale e dalla rilevazione questionaria anonima mirata a comprendere il livello di gradimento da parte degli attori locali delle scelte strategiche ed operative effettuate dalla Regione) emersi dal lavoro all'epoca svolto.

Il valutatore, oltre che con la stesura dei Rapporti Intermedi ha interloquito con la Committenza tramite la produzione di Note informative mirate a coinvolgere i referenti regionali in merito alle tappe principali affrontate dalla valutazione.

Il Rapporto Finale illustrato nelle successive sezioni, oltre che la presente Introduzione, contiene:

- la sintesi delle attività effettuate e dei principali risultati conseguiti dalla valutazione (si veda Capitolo 2) che è stata redatta in modo da comunicare le caratteristiche principali del lavoro valutativo in modo che esse possano essere comprese anche indipendentemente dalla complessiva lettura della restante parte del documento. Tale scelta è stata effettuata, da un lato considerando che la varietà delle analisi svolte e l'ampiezza delle indagini sul campo hanno determinato una certa pesantezza del documento, dall'altro nell'ottica di rendere facilmente fruibili i risultati del lavoro di valutazione anche da parte dei "non addetti a lavori";
- nel Capitolo 3, la descrizione dell'impalcatura metodologica adottata per lo svolgimento del lavoro e l'indicazione delle attività effettivamente svolte con particolare riferimento alla evidenziazione dell'importanza del bagaglio informativo rilevato rispetto ai diversi universi di riferimento (il gruppo dei Comuni Coordinatori, i firmatari delle intese di concertazione);
- la descrizione delle caratteristiche delle principali tappe attuative già percorse dal PIUSS (dalla fase di programmazione del POR alla individuazione della graduatoria di merito dei PIUSS e alla

classificazione delle operazioni ammissibili presentate in “portanti e funzionali”). I dati procedurali emersi da tale analisi (numero di operazioni ammissibili presentate, spesa ammissibile prevista dai vari PIUSS, ecc.) sono stati elaborati principalmente al fine di mettere in evidenza le caratteristiche più significative della domanda espressa dal territorio e le connotazioni delle opere che, nella fase attuale, sono state finanziate con le risorse provenienti dall’Asse V del POR CREO (si veda Capitolo 4);

- gli esiti delle indagini questionarie dirette ai partecipanti ai Focus Group, ai Comuni coordinatori e somministrate in modo anonimo. In particolare, i Capitoli 5, 6, 7 e 9 contengono, rispettivamente l’analisi dell’efficacia dei meccanismi partenariali, la verifica dei segnali già espressi inerenti le potenzialità dei PIUSS di incidere sulle dinamiche di sviluppo locale, l’esame dei livelli di adeguatezza (quantitativa e qualitativa) del capitale umano coinvolto nella costruzione dei PIUSS, l’osservazione degli effetti ricollegabili ai PIUSS in termini di capacità di migliorare i meccanismi di governo locale. Le argomentazioni sono state trattate mettendo in evidenza, tramite la redazione di specifici paragrafi, i punti di vista espressi dai soggetti partenariali e le opinioni formulate dai Comuni coordinatori. Il Capitolo 8, invece, è interamente dedicato alla illustrazione degli esiti emersi dall’indagine questionaria anonima;
- nel Capitolo 10, l’evidenziazione di alcuni elementi di approfondimento in merito alle argomentazioni indicate al punto precedente tratti dai colloqui condotti con i Comuni coordinatori (ad esempio validità delle attività comunicative portate avanti per promuovere il PIUSS a livello locale);
- una rilettura dei diversi tipi di informazioni recuperate in funzione di specifici criteri mirati ad evidenziare la validità dei singoli PIUSS e le performances dell’esperienza PIUSS complessivamente intesa rispetto alla griglia valutativa individuata (ad esempio, coerenza esterna, rilevanza, effetti conseguiti in termini di governance).

2. SINTESI

2.1 La collocazione del lavoro di valutazione

L'AdG del POR CREO 2007-2013, in linea con le indicazioni comunitarie previste per la valutazione nel periodo di riferimento¹ e coerentemente con l'approccio unitario alla valutazione indicato dal QSN (e recepito dalla Regione nell'ambito del Piano Unitario della Valutazione²), ha promosso la valutazione del processo di formazione e progettazione dei Piani Integrati per lo Sviluppo Urbano Sostenibile (PIUSS) esprimendo i propri quesiti valutativi attraverso il bando emesso nel Febbraio 2009.

In particolare, l'AdG ha ritenuto importante acquisire elementi di conoscenza e pareri indipendenti in merito alle seguenti argomentazioni³:

- la qualità del partenariato attivato durante la fase di costruzione dei PIUSS (interazioni tra le sue diverse componenti, caratteristiche organizzative e coordinamento delle conferenze di concertazione, modalità concrete di partecipazione tra i vari soggetti, ecc.);
- il radicamento dei PIUSS nello scenario locale (relazioni dei PIUSS con i bisogni socio economici locali, diffusione delle esperienze in tema di progettazione integrata, ecc.);
- l'adeguatezza del capitale umano coinvolto nella formazione e progettazione dei PIUSS (disponibilità in termini quantitativi di personale e qualitativi con riferimento alle competenze necessarie);
- il riscontro degli strumenti e delle procedure adottate da parte degli attori locali (i giudizi dei diversi attori locali in merito all'adeguatezza ed efficienza degli strumenti attivati dalla Regione);
- gli effetti in termini di rafforzamento nella capacità istituzionale e amministrativa registrati presso i diversi soggetti che hanno partecipato al PIUSS.

Il 23 aprile 2009 la Commissione di Gara ha provveduto all'aggiudicazione dell'appalto alla società RESCO con la quale la Regione ha stipulato il relativo contratto in data 28 Maggio 2009.

2.2 Le finalità del lavoro condotto

Coerentemente con i quesiti valutativi posti dall'Amministrazione regionale, le finalità del lavoro svolto sono state rappresentate dall'acquisizione di informazioni (quantitative e qualitative) propedeutiche a rispondere alle seguenti domande:

¹ Le quali, tra le altre tipologie di attività, prevedono l'effettuazione di valutazioni strategiche tematiche (si veda "Working Document N. 5 – The new Programming Period 2007-2013 – Indicative Guidelines On Evaluation Methods: Evaluation during the programming period" categoria nella quale è ricollocabile la "Valutazione del processo di formazione e progettazione dei PIUSS").

² Si veda il "Piano di Valutazione della Politica Unitaria della Regione Toscana 2007-2013".

³ I temi indicati costituiscono la sintesi degli elementi previsti dal Capitolato Speciale d'Appalto relativamente all'oggetto della valutazione.

- il dialogo partenariale che si è innescato durante la fase di costruzione dei PIUSS è stato in grado di attivare uno scambio costruttivo tra i vari partecipanti?
- i PIUSS mostrano caratteristiche che inducono ad aspettative positive rispetto alla loro capacità di incidere sullo sviluppo locale?
- il capitale umano che ha lavorato alla costruzione dei PIUSS è risultato adeguato in termini numerici e relativamente agli skill professionali?
- quale è il punto di vista “dei fruitori dei PIUSS” in merito alle scelte strategiche ed operative adottate dalla Amministrazione regionale per l’attuazione dei PIUSS?
- quali sono gli effetti già visibili in termini di miglioramento delle capacità di governo locale?

2.3 I metodi applicati

Per poter fornire risposta ai quesiti valutativi appena richiamati, il gruppo di valutazione ha messo in opera un approccio metodologico che, oltre alla analisi documentaria, si è basato:

- sul reperimento di informazioni tramite interlocuzioni dirette con i soggetti partecipanti alla costruzione e formazione dei PIUSS;
- sull’utilizzo di tecniche interpretative formali e informali.

In relazione al primo aspetto, si fa presente che il lavoro di rilevazione svolto è stato diretto:

- a dialogare in via bilaterale con i soggetti rappresentati dei Comuni Coordinatori. In questo ambito sono state svolte 17 interviste⁴ volte a reperire il punto di vista del Comune Coordinatore su una serie di argomenti individuati dal valutatore (e validati dai referenti regionali del gruppo di valutazione) volti a rilevare le esperienze maturate e le evidenze in relazione ai quesiti richiamati al punto precedente;
- a coinvolgere tutti i soggetti firmatari delle intese di concertazione (ad eccezione dei Comuni Coordinatori⁵ intervistati singolarmente come indicato sopra) attraverso 17 Focus Group⁶ che si sono

⁴ Il lavoro ha infatti fatto riferimento ai PIUSS presentati pari a 17 mentre i PIUSS che sono poi stati valutati dal Comitato Tecnico di Valutazione sono risultati pari a 16 in quanto il PIUSS presentato dal Comune di Monsummano è stato considerato non ammissibile poiché le operazioni ammesse a finanziamento a seguito dell’istruttoria prevedevano una spesa pubblica ammissibile inferiore all’80% di quella complessiva (si veda Decreto del Dirigente N. 4087 del 18 Agosto 2009).

⁵ Tale opzione è stata assunta per consentire ai vari soggetti di esprimere i propri pareri liberamente anche su temi rispetto ai quali le posizioni del Comune Coordinatore e quelle della restante parte dei soggetti potrebbero risultare configgenti (capacità di pilotaggio espressa dal Comune, utilità dei servizi di assistenza ricevuti in sede di conferenza di concertazione). La decisione, inoltre ha tenuto conto del desiderio di evitare forti squilibri in termini di conoscenze da

svolti presso le sedi dei Comuni Coordinatori. Il dialogo con i soggetti partecipanti è stato mirato a conseguire punti di vista comuni sui pareri maturati dal gruppo di valutazione, attraverso l'analisi documentaria dei materiali presentati dai soggetti proponenti per concorrere all'acquisizione delle risorse del POR CREO. In particolare il dialogo si è concentrato sui seguenti argomenti: i) importanza del PIUSS in relazione alla risoluzione dei principali bisogni locali, ii) condivisione della strategia dettata dal PIUSS, iii) modalità di integrazione delle operazioni, iv) ricadute del PIUSS sul territorio relativamente agli aspetti di sostenibilità ambientale, di rispetto del Principio delle Pari Opportunità e non discriminazione e di effetti economico sociali;

- a reperire informazioni sulla base di un questionario strutturato che è stato somministrato ai partecipanti al Focus Group subito dopo la conclusione dell'incontro di gruppo contenente quesiti analoghi (seppur in alcuni casi speculari) a quelli posti al Comune Coordinatore;
- a rilevare i punti di vista dei soggetti firmatari delle intese di concertazione in merito alle scelte operate dall'Amministrazione regionale per l'implementazione dei PIUSS tramite indagine questionaria anonima⁷.

Il lavoro di indagine sul campo di cui sono appena stati richiamati i tratti principali ha condotto ad un panorama di risposte pervenute le cui caratteristiche sono riportate nella successiva Tabella.

Tabella 2.1 – La numerosità delle informazioni rilevate rispetto agli universi di riferimento

Strumenti di rilevazione adottati	Unità di Misura	Universo di riferimento	Soggetti rispondenti	% di copertura campionaria
Focus Group	N. soggetti firmatari delle intese di concertazione ad eccezione dei Comuni Coordinatori	370	97	26,2%
Indagine questionaria diretta ai partecipanti al Focus	N. partecipanti al Focus Group	97	78	80,0%
Indagine diretta ai Comuni Coordinatori	N. di Comuni Coordinatori	17	17	100,0%
Indagine questionaria anonima	N. soggetti firmatari delle intese di concertazione	387	46	11,8%

Il bagaglio informativo reperito è ampiamente in grado di soddisfare le esigenze conoscitive valutative ma non consente di trasferire i risultati rilevati all'universo dato che, seppur la copertura campionaria sia

parte dei partecipanti al Focus, ovvero si è ritenuto che il maggiore bagaglio informativo a disposizione del Comune Coordinatore avrebbe potuto limitare l'espressione di punti di vista di soggetti "meno informati dei fatti".

⁶ Come noto, il Focus Group appartiene alle tipologie di tecniche basate sulla discussione di gruppo: essa prende la forma di una discussione strutturata, che comporta il progressivo scambio e perfezionamento di idee e punti di vista dei diversi partecipanti relativamente agli argomenti sottoposti all'attenzione del Focus Group. Il dialogo è mirato a raggiungere punti di vista comuni sui temi posti dal facilitatore (un membro del gruppo di valutazione che ha il compito di pilotare e animare la discussione).

⁷ Tale metodologia è stata scelta, vista la delicatezza dei quesiti (ad esempio, livello di condivisione sulle soglie di ammissibilità previste per i PIUSS) per facilitare l'espressione di opinioni basate su pareri dei soggetti coinvolti senza essere condizionati da giudizi di altri soggetti che vi partecipano.

abbastanza elevata, i dati rilevati non possono essere considerati statisticamente rappresentativi a causa dell'impossibilità di effettuare una stratificazione campionaria (adesione volontaria ai Focus in un caso e tutela dell'anonimato nell'altro).

Per quanto riguarda le tecniche di interpretazione utilizzate per arrivare alla formulazione dei giudizi riportati nel successivo capitolo, esse sono rappresentate:

- dalla matrice multicriterio che è stata utilizzata per valutare i diversi livelli di validità espressi dai vari PIUSS;
- dalla matrice di coerenza che è stata applicata per analizzare le connessioni tra i PIUSS e la programmazione regionale e locale;
- dal diagramma logico usato per evidenziare gli input cruciali ai fini del conseguimento di effetti finali tangibili in termini di governance.

2.4 I risultati conseguiti

Prima di passare ad illustrare gli esiti puntuali conseguiti con il lavoro di valutazione, appare interessante richiamare alcuni elementi utili a “dimensionare il fenomeno dei PIUSS”.

In primo luogo va evidenziato che la domanda di investimento ammissibile espressa dai 16 PIUSS è risultata di 2,3 volte superiore a quella finanziabile attraverso le risorse destinate dall'Asse V del POR CREO alla progettazione integrata. Tale elemento induce a mettere in evidenza un primo risultato positivo conseguito dai PIUSS rappresentato dalla sua elevata capacità di suscitare interesse da parte del territorio.

Guardando alla tipologia di soggetti che ha risposto con maggiore vivacità, come era facile attendersi, va evidenziato che essa è rappresentata dai Comuni Coordinatori le cui richieste di investimento considerato ammissibile hanno rappresentato il 75% di quelle complessivamente espresse. Infine, in termini di articolazione dei PIUSS rispetto al numero di operazioni presentate e poi considerate ammissibili⁸, va messo in rilievo che essi si configurano come Piani caratterizzati da un numero medio di operazioni significativo (circa 18) ma tale valore è il frutto di situazioni molto diversificate: i PIUSS più popolati, infatti includono fino a 34 operazioni, mentre altri si limitano a soli 7 interventi.

Passando dalla indicazione dei dati principali inerenti la domanda di finanziamento ammissibile a quelli relativi ai finanziamenti accordati, ovvero, facendo riferimento agli esiti dell'impegnativo lavoro di valutazione condotto dall'Amministrazione regionale e in particolare dal Comitato Tecnico di Valutazione⁹, va evidenziato che se si guarda ai due aggregati sopra menzionati (insieme dei Comuni Coordinatori e restante parte dei soggetti), l'attività di selezione non ha privilegiato in modo deciso (fatte salve alcune eccezioni riguardanti un numero molto contenuto di PIUSS) uno dei due gruppi in quanto in entrambi i casi i finanziamenti concessi rappresentano circa il 42,5% della domanda ammissibile (42,9% nel caso dei Comuni Coordinatori e 41,7 negli altri casi).

⁸ Come noto, attualmente, solo una parte di tali operazioni, hanno ottenuto i finanziamenti del POR CREO.

⁹ Decreto del Dirigente N. 5026 del 13 Ottobre 2008.

Leggendo la distribuzione dei finanziamenti accordati in funzione del numero di operazioni¹⁰ va evidenziato che essi si sono diretti a favore di 117 operazioni portanti appartenenti ai PIUSS di “Prima fascia” (PIUSS che hanno acquisito un punteggio di merito superiore a 70 punti) le quali complessivamente assorbono circa 233,9 Meuro. Coerentemente con le disponibilità finanziarie previste da ciascuna Linea di intervento ricompresa nel PIUSS¹¹, i finanziamenti si sono diretti, per il 33,7% a favore di operazioni rientranti nella Attività 5.2 “Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale nei contesti urbani funzionali alla fruizione del turismo sostenibile”, per il 31,8% ad operazioni ricomprese nella Linea di intervento 5.1.B “Interventi di recupero e riqualificazione dell’ambiente urbano e delle aree per insediamenti produttivi finalizzati a fruizione collettiva. Infrastrutture per il turismo e centri commerciali naturali”, per il 15,5% verso operazioni rientranti nella Linea di Intervento 5.1.C “Costruzione, recupero e riqualificazione di strutture per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”, per il 14,4% a favore di interventi previsti dalla Linea di Intervento 5.1.A “Infrastrutture per lo sviluppo economico: centri di servizi per le imprese, centri di competenza PMI, infrastrutture per insediamenti produttivi e per il terziario avanzato, infrastrutture per lo sviluppo socio-economico delle aree urbane” e per 4,5% verso la Linea di Intervento 5.1.D “Realizzazione strutture per asili nido e servizi integrativi prima infanzia”. A fronte di questo dato medio generale, i vari PIUSS presentano diverse intensità di caratterizzazione rispetto alle varie Linee di Intervento/Attività: i PIUSS di Lucca e Piombino evidenziano una concentrazione di risorse decisamente sopra la media nell’ambito della Linea di Intervento 5.1.A; i PIUSS di Pistoia, Livorno e Prato mostrano quote di risorse maggiori di quelle medie nell’ambito della Linea di Intervento 5.1.B; i PIUSS di Piombino e Viareggio assorbono percentuali di risorse superiori a quelle medie in relazione alla Linea di Intervento 5.1.C; i PIUSS di Carrara e Pistoia acquisiscono un ammontare di risorse superiore di quello medio nella Linea di Intervento 5.1.D e, infine, i PIUSS di Altavaldelsa e Arezzo si distanziano dalla media per l’Attività 5.2.

Da ultimo un elemento interessante da mettere in rilievo è rappresentato dal “grado di esecutività” delle risorse assegnate. Infatti, analizzando la distribuzione delle risorse in funzione del livello di progettazione delle operazioni ad esse collegate, si nota che una significativa quota del budget (76,7%) è stata accordata ad

¹⁰ In questa sede si fa riferimento alle operazioni portanti appartenenti ai PIUSS di prima fascia finanziate con le risorse del POR CREO. Tuttavia, è utile ricordare che l’Amministrazione regionale, rilevando la positività dell’esperienza PIUSS, ha decretato che le operazioni portanti appartenenti ai PIUSS di prima e seconda fascia non finanziate con le risorse del POR CREO, assumeranno carattere di priorità nell’ambito dell’allocazione delle risorse FAS e/o regionali mentre le operazioni portanti dei PIUSS di prima fascia non attualmente finanziate saranno considerate prioritarie a fronte di eventuali risorse che si renderanno disponibili in sede POR. Queste ultime, in caso di esaurimento delle operazioni portanti, saranno destinate alle operazioni funzionali appartenenti ai PIUSS di prima fascia. Le operazioni funzionali dei PIUSS di prima fascia potranno essere cofinanziate nell’ambito delle risorse che si renderanno disponibili in sede POR, FAS o risorse regionali. Per le operazioni funzionali appartenenti ai PIUSS di seconda fascia, i canali di finanziamento si limiteranno a quelli FAS e regionali.

¹¹ Come noto, il Disciplinare indicava che i progetti da presentare dovevano ricadere in almeno 3 delle seguenti Unità di programmazione: - 5.1. A “Infrastrutture per lo sviluppo economico: centri di servizi per le imprese, centri di competenza PMI, infrastrutture per insediamenti produttivi e per il terziario avanzato, infrastrutture per lo sviluppo socio-economico delle aree urbane, - 5.1.B Interventi di recupero e riqualificazione dell’ambiente urbano e delle aree per insediamenti produttivi finalizzati a fruizione collettiva. Infrastrutture per il turismo e centri commerciali naturali, - 5.1.C Costruzione, recupero e riqualificazione di strutture per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, - 5.1.D Realizzazione strutture per asili nido e servizi integrativi prima infanzia, - 5.2 Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale nei contesti urbani funzionali alla fruizione del turismo sostenibile.

operazioni che presentano una progettazione preliminare¹² mentre, il 5,3% è stato diretto ad interventi già avviati. Tale risultato, da un lato denota che lo strumento PIUSS ha avuto una elevata capacità in termini di attivazione di nuova progettualità e dall'altro induce a sottolineare che le operazioni attualmente meritevoli di finanziamento saranno molto verosimilmente interessate da fenomeni di assestamento (nel rispetto delle regole attuative previste dalle procedure delle diverse Linee di Intervento) che generalmente caratterizzano i passaggi che portano dalla progettazione preliminare all'avvio dell'attività.

Dopo aver indicato i principali elementi che emergono dall'analisi dei dati procedurali che nella fase attuale connotano la domanda di investimento espressa nell'ambito dei PIUSS e la distribuzione delle risorse finanziarie desumibile dagli esiti della graduatoria approvata, vengono di seguito illustrati i risultati più interessanti emersi dalla attività di valutazione sotto forma di risposta ai quesiti valutativi formulati all'origine del lavoro.

Il dialogo partenariale che si è innescato durante la fase di costruzione dei PIUSS è stato in grado di attivare uno scambio costruttivo tra i vari partecipanti?

Stando alle risposte fornite ai questionari somministrati ai partecipanti al Focus e a quelle espresse dai Comuni Coordinatori, è possibile affermare che il processo di costruzione dei PIUSS evidenzia risultati di successo in termini di capacità di attivazione di un qualificato dialogo partenariale. Infatti: i) alle attività concervative non è stato affidato un mero ruolo di adempimento a quanto previsto dal Disciplinare dato che in quasi tutti i casi (più dell'83%) oltre agli incontri "obbligatori" lo scambio di opinioni si è svolto anche attraverso ulteriori momenti di dialogo (portato avanti a livello informale) destinati ad approfondire sia questioni di tipo generale (ad esempio strategie del PIUSS, iter procedurale), che specifiche (incontri tecnici affrontati da gruppi ristretti); ii) più dell'82% dei rispondenti ha dichiarato che le interlocuzioni sono avvenute in modo franco e costruttivo a testimonianza della diffusa volontà di partecipazione fattiva alla implementazione dell'approccio concertativo previsto dai PIUSS.

¹² Per la quale le regole attuative prevedono evoluzioni a favore della progettazione definitiva entro 120 giorni a partire dal primo Novembre 2009.

I PIUSS mostrano caratteristiche che inducono ad aspettative positive rispetto alla loro capacità di incidere sullo sviluppo locale?

In questo ambito l'analisi è stata condotta valutando i fattori di propedeuticità (non potendo prendere in esame gli esiti effettivi dato che l'analisi è stata svolta in una fase di pre-avvio delle opere) a favore delle possibilità che i PIUSS incidano in modo radicale sulle dinamiche di sviluppo locale. I risultati conseguiti indicano che essendo stata giudicata in modo positivo la capacità di pilotaggio (capacità di ascolto, abilità nella composizione delle diverse istanze, individuazione delle finalità da raggiungere con i PIUSS in sede di concertazione) espressa dai Comuni Coordinatori (83% circa dei casi), è ipotizzabile che le strategie e le finalità dei PIUSS rappresentino l'espressione di effettive esigenze dei diversi attori presenti nel territorio, fattore che diviene determinante nell'ottica di favorire il buon esito dei PIUSS in termini di impulsi alle dinamiche di sviluppo locale. In altri termini si intende dire che la constatazione che i soggetti partecipanti al PIUSS hanno ritenuto, in un'ampia maggioranza dei casi, che il Comune coordinatore abbia svolto adeguatamente il proprio ruolo guida e abbia saputo accordare adeguato valore e riscontro alle attività di concertazione, induce a buone aspettative sulle potenzialità dei PIUSS di attivare positivi meccanismi di sviluppo locale. Questi infatti potranno contare, oltre che sugli effetti direttamente ricollegabili alla realizzazione delle opere, su un leader capace di valorizzare la progettazione integrata (fermo restando che in futuro i Comuni Coordinatori continuino a svolgere tale ruolo con la stessa energia fino ad ora mostrata) e su partner che considerano "propria" la strategia messa in atto.

Il capitale umano che ha lavorato alla costruzione dei PIUSS è risultato adeguato in termini numerici e relativamente agli skill professionali?

L'analisi dei livelli di adeguatezza del capitale umano coinvolto nel processo di costruzione e formazione del PIUSS ha preso in considerazione numerosi elementi. Tra questi, si segnala che:

- il giudizio espresso dai partecipanti in merito alla assistenza tecnica ed operativa fornita dal Comune alla Conferenza di Concertazione è favorevole nell'86% dei casi circa. Nell'ambito di questo risultato positivo si segnala tuttavia che solo nel 29% dei casi, il supporto ricevuto è stato considerato cruciale (cioè indispensabile);
- il parere espresso dai Comuni Coordinatori sull'adeguatezza quantitativa dell'organigramma che è risultato disponibile per svolgere le diverse attività previste dal PIUSS indica la presenza di insufficienze in tal senso (65% circa dei casi) che sono state colmate attraverso l'attivazione di servizi consulenziali (88% dei casi). Questi ultimi hanno quasi sempre (90% dei casi) centrato le esigenze della Committenza.

Quale è il punto di vista “dei fruitori dei PIUSS” in merito alle scelte strategiche ed operative adottate dalla Amministrazione regionale per l’attuazione dei PIUSS?

Dall’indagine condotta emerge un ampio assenso in merito alle seguenti scelte operate dall’Amministrazione regionale:

- soglia dimensionale in termini di popolazione residente pari a 20.000 abitanti: i soggetti concordi con tale scelta rappresentano il 91% circa dei rispondenti;
- soglia dimensionale in termini di spesa pubblica compresa tra i 20 e i 50 milioni di euro: i consensi in questo ambito risultano pari a circa l’85%;
- predisposizione del Documento di Orientamento Strategico finalizzato a favorire la formazione del PIUSS: il 98% dei rispondenti ha evidenziato di considerare valida tale scelta.

Risultano invece meno decise le posizioni rispetto alla scelta di non prevedere la possibilità che i PIUSS finanzino incentivi alle imprese: il livello di consenso, in questo caso, seppur maggioritario, risulta pari al 64%.

Quali sono gli effetti già visibili in termini di miglioramento delle capacità di governo locale?

In questo ambito, i segnali rilevati (visto che il miglioramento della governance richiede tempi più lunghi per essere percepito) sono confortanti in quanto nel 37% dei casi se si guarda a soggetti diversi dal Comune Coordinatore e nel 94% delle situazioni prendendo in considerazione il Comune Coordinatore, i soggetti intervistati hanno dichiarato di aver già registrato miglioramenti nella capacità di governo quasi sempre rientranti ancora nelle sfera degli esiti “intangibili” (ad esempio, maggiore partecipazione dei diversi Enti alle scelte strategiche inerenti il proprio territorio, miglioramenti organizzativi all’interno del Comune Coordinatore). Accanto alla significativa diffusione (almeno considerando la fase dei PIUSS) di esiti in termini di governance che rappresentano primi segnali dei probabili effetti più decisi che si potranno registrare in futuro, sono state rilevate alcune situazioni più vicine di altre al conseguimento di risultati “oggettivi” in termini di miglioramento della governance. In un caso, la partecipazione al PIUSS ha convinto il Comune coordinatore sull’importanza di disporre di un gruppo di lavoro trasversale (ossia composto da soggetti appartenenti a settori e servizi differenti) per affrontare le questioni inerenti la programmazione e la progettazione locale: la struttura costituita per il PIUSS infatti risulta ancora operativa su altri campi di interesse del Comune. In un altro caso, il processo di formazione del PIUSS ha favorito lo spirito collaborativo tra Comuni limitrofi i quali sono in procinto di concludere un “accordo” anche al di là delle questioni rientranti nel PIUSS. In entrambi i casi, i fattori che, ad avviso del valutatore, hanno giocato un ruolo più significativo rispetto ad altri elementi (e che rappresentano quindi aspetti da tenere in considerazione in futuro) sono rappresentati: i) dalla convinzione e dalla tenacia dedicata dalla sfera politica alla promozione e al pilotaggio della fase di costruzione del PIUSS; ii) dalla intensità della partecipazione partenariale e dal livello della sua propositività.

La validità complessiva dei PIUSS

Il lavoro di valutazione è stato mirato, oltre che a rispondere ai quesiti posti dall'Amministrazione regionale, a mettere a confronto i diversi livelli di validità espressi dai PIUSS attraverso l'applicazione dell'analisi multicriterio. In particolare, i PIUSS sono stati esaminati verificando: - la loro capacità integrativa con il contesto locale e regionale di riferimento (coerenza esterna), - la loro rilevanza (ossia la capacità di ogni singolo PIUSS di interagire con il contesto socio-economico locale mediante interventi integrati al proprio interno), - le potenzialità di impatto (in termini di effetti socio-economici e di miglioramento della governance), - l'efficacia delle attività concertative (qualità e funzionalità del dialogo partenariale e adeguatezza del DOS). A tali criteri, che solo per alcuni aspetti sono simili a quelli utilizzati dal Comitato Tecnico di Valutazione che ha stilato la graduatoria dei PIUSS e dei progetti meritevoli di finanziamento, sono stati associati opportuni pesi e punteggi. Questi ultimi sono stati attribuiti sulla base delle informazioni desunte da varie fonti: - l'analisi documentaria, - i Focus Group, - l'indagine questionaria. I risultati raggiunti permettono di esprimere giudizi sia sulla validità dei singoli PIUSS, che sul posizionamento dell'aggregato complessivo PIUSS rispetto ai diversi criteri utilizzati. A questo riguardo va messo in evidenza che, a fronte del conseguimento di elevati punteggi in relazione a tutti i criteri (i punteggi non risultano mai inferiori al 70% del massimo conseguibile), gli aspetti per i quali i traguardi mostrano situazioni più brillanti sono rappresentati, come emerso anche dalle argomentazioni formulate precedentemente dalle attese in termini di miglioramento della governance, dall'efficacia della qualità concertativa e dalla capacità dei PIUSS di utilizzare efficacemente il Documento di Orientamento Strategico. In sintesi, guardando al fenomeno PIUSS complessivamente inteso è possibile affermare che nell'ambito di performances positive rispetto ai vari criteri, i livelli di validità più elevati espressi dai PIUSS attestano: - al fatto che essi, mediante l'attivazione di nuove progettualità (come abbiamo indicato precedentemente) hanno mostrato significative capacità di dare attuazione alla cornice programmatica vigente, - alla considerazione della rilevante abilità evidenziata nell'attivare i diversi soggetti partenariali e nel portare avanti un dialogo franco e costruttivo in merito alle varie scelte che sono state effettuate.

Come si è visto dagli esiti illustrati precedentemente, le indagini condotte e le elaborazioni effettuate mostrano che a questo stadio l'esperienza PIUSS non può non essere definita una esperienza positiva per la sua capacità di coinvolgere fattivamente i diversi attori locali, per le potenzialità che esprime di incidere in modo radicale sulle dinamiche di sviluppo locale, per il consenso riscosso sulle scelte effettuate dall'Amministrazione regionale, per le attese che suscita in termini di effetti sulla governance locale soprattutto nella sfera di governo dei Comuni Coordinatori.

In questo scenario confortante si intende segnalare una scelta originale che ad avviso del gruppo di valutazione, visti i livelli applicativi che essa ha comportato, potrà essere foriera di significativi sviluppi rispetto al miglioramento delle capacità di governo locale. Come noto, il Disciplinare prevedeva che le attività di concertazione fossero sostenute da un Documento di Orientamento Strategico predisposto dal Comune coordinatore contenente gli indirizzi di medio e lungo periodo per lo sviluppo locale. Tale strumento di per sé valido, corre generalmente il rischio di essere considerato un mero adempimento e quindi un inutile appesantimento del carico di lavoro. Le realtà toscane, invece, si sono mostrate all'altezza di recepire gli elementi utili collegati alla stesura di un documento di sviluppo locale e hanno saputo apprezzarne le potenzialità positive in termini di capacità di orientare al medio-lungo periodo le scelte di politica locale. A questo riguardo va infatti sottolineato che sia l'indagine questionaria anonima, sia gli approfondimenti condotti con i Comuni Coordinatori mostrano che il DOS è stato considerato utile dalla quasi totalità degli intervistati e soprattutto funzionale alla partecipazione e al coinvolgimento degli attori locali. In questo ambito il DOS è stato giudicato uno strumento particolarmente efficace ad animare il dibattito e a suscitare le osservazioni integrative alle linee strategiche individuate dai Comuni proponenti. Tale aspetto, a parere del gruppo di valutazione, rappresenta un primo passo importante a favore della diffusione presso: i) i Comuni Coordinatori dell'approccio della programmazione strategica pluriennale, ii) gli attori locali della consapevolezza dei punti di forza e di debolezza del territorio sui quali intervenire con le varie azioni di sviluppo locale.

Infine, dall'analisi condotta, emerge un aspetto che, seppur riscuota riscontri positivi, risulta meno vicino agli elevati traguardi raggiunti nella maggior parte dei campi sopra indicati: si tratta dell'efficacia conseguita dalle attività di comunicazione. Tale aspetto stando alla percezione dei Comuni presenta margini di miglioramento nell'ambito di future riproposizioni di interventi basati su approcci concertativi. In relazione alle attività di comunicazione infatti, seppur gli esiti rilevati in questo stadio avrebbero bisogno di essere confermati o smentiti mediante indagini volte a reperire gli effetti presso i destinatari ultimi dei messaggi comunicativi, le sensazioni espresse dai Comuni Coordinatori indicano che nel 56% dei casi l'efficacia dei meccanismi comunicativi è stata giudicata appena sufficiente o scarsa (va ricordato che per gli altri aspetti testati i giudizi espressi si sono quasi sempre posizionati con quote superiori all'80% nelle classi di giudizi più elevati). In futuro pertanto, nell'ottica di qualificare ulteriormente il modello di approccio integrato che sta alla base dei PIUSS, andrà posta attenzione nell'individuare modalità comunicative più appropriate per diffondere "il metodo integrato", probabilmente rappresentate da azioni che prevedono il contatto diretto con i vari rappresentanti degli interessi locali (ci si riferisce ad esempio alle assemblee cittadine le quali, sono state giudicate, da un buon numero di interlocutori, come canali più efficaci di altri seppur costosi in termini di impegno e tempi richiesti).

In conclusione, le evidenze sopra illustrate mostrano che la prima parte del percorso compiuto dal PIUSS è stata caratterizzata da performances di tutto rispetto. E' tuttavia doveroso sottolineare che per confermare e potenziare anche nella futura fase realizzativa gli esiti positivi fino ad ora raggiunti è importante che i vari

soggetti interessati all'attuazione dei PIUSS (Amministrazione regionale, Comuni Coordinatori e partner locali) non abbassino la soglia di attenzione a favore delle diverse tipologie di attività ancora da compiere.

Infatti attualmente e soprattutto in futuro è, almeno stando ad esperienze condotte in altre realtà italiane, serio il rischio di affievolimento dello spirito concertativo e del favore verso gli aspetti integrativi fino ad ora espressi. Risulta quindi di fondamentale importanza che i Comuni Coordinatori continuino, con modalità e intensità analoghe a quelle già applicate (fatte ovviamente salve le dovute modifiche derivanti dalle diverse fasi che i PIUSS andranno affrontare) a svolgere il proprio ruolo guida a favore della realizzazione e della futura gestione delle opere in modo integrato. A questo riguardo un ruolo fondamentale spetta anche all'Amministrazione regionale la quale è importante continui a perseverare in modo convinto nella trasmissione degli impulsi a favore dell'approccio integrato ad esempio anche attivando una sorta di tutoraggio destinato a mantenere vivo l'interesse dei Comuni Coordinatori.

3. L'APPROCCIO METODOLOGICO E LA SUA IMPLEMENTAZIONE

In questo Capitolo vengono sinteticamente illustrate le caratteristiche dell'approccio metodologico previsto in sede di avvio delle attività valutative e viene dato conto delle relative implementazioni effettuate¹³.

L'approccio utilizzato si fonda su due pilastri principali: le modalità di reperimento delle informazioni che rappresentano la base sulle quali formulare i diversi giudizi valutativi e le tecniche di lettura delle diverse tipologie di dati reperiti.

In relazione al primo aspetto (rilevazione delle informazioni), va evidenziato che il reperimento dei dati utilizzati per elaborare le varie osservazioni valutative riportate nei successivi capitoli è avvenuto attraverso le tecniche di seguito indicate.

Analisi documentaria: tale metodo costituisce la fonte principale utile a stabilire lo stato dell'arte (in fase di avvio delle attività) e le diverse evoluzioni in corso d'opera in relazione ai vari aspetti da indagare. Essa consiste nella consultazione dei dati e della documentazione disponibile presso la Committenza (in questo caso l'Amministrazione regionale). Il lavoro svolto dal gruppo di valutazione in questo ambito ha previsto l'analisi (sia nell'ottica informativa che valutativa) e la consultazione in via continuativa durante il periodo di svolgimento delle attività, dei documenti programmatici e degli atti procedurali di rilievo ai fini PIUSS (per l'elencazione puntuale dei documenti consultati si veda Box 1)

¹³ A questo riguardo è opportuno tener presente che la trattazione dell'approccio metodologico è avvenuta, in prima istanza e come è naturale, in sede di Offerta Tecnica. Successivamente, nell'ambito del Primo Rapporto Intermedio si è proceduto ad illustrare (e a condividere con i referenti regionali della valutazione) la traduzione operativa dei metodi proposti (definizione delle check list da sottoporre ai Comuni Coordinatori, dei questionari da somministrare in via anonima e diretti ai partecipanti ai Focus Group, progettazione esecutiva del metodo applicativo dell'indagine questionaria anonima). Con il secondo Report Intermedio, invece, ci si è occupati di indicare le attività che erano state effettivamente svolte fino a quel momento (numero di Focus Group realizzati, attività di sensibilizzazione dell'universo dei soggetti, dimensione delle risposte pervenute ai diversi tipi di questionari, ecc.).

Box 1 - Elenco delle fonti documentarie prese in considerazione

1. "Programma Operativo per l'intervento comunitario del FESR Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" 2007-2013", Regione Toscana (*D.G.R. n. 698 del 08 ottobre 2007*);
2. "Orientamenti per l'individuazione dei territori eligibili alle forme di sostegno previste dall'Asse 3 e dall'Asse 4 'Metodo Leader' del PSR 2007/20013 e dall'Asse V 'Valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile' del POR FESR 2007/2013" ", Regione Toscana (*D.G.R. n.785/2007*);
3. "La dimensione urbana nel POR CReO FESR 2007-2013: I Piani Integrati di Sviluppo Sostenibile. Orientamenti per l'attuazione dell'asse V", Regione Toscana (*D.G.R. n. 986 del 17 dicembre 2007*);
4. "Disciplinare di attuazione PIUSS (Piani integrati di sviluppo sostenibile) - POR CreO/Fesr 2007-2013 - Asse V", Regione Toscana (*D.G.R. n. 205 del 17/03/2008*);
5. "POR "Competitività regionale e occupazione" FESR 2007-2013, Asse V: Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PIUSS). Approvazione elenco definitivo Comuni eligibili alla procedura PIUSS. Presa d'atto delle "Priorità e criteri di valutazione" approvati dal Comitato di sorveglianza del POR nella seduta del 26.03.2008", Regione Toscana (*D.G.R. n. 239 del 31/03/2008*);
6. "Avviso per la manifestazione di interesse al cofinanziamento di Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile - PIUSS-", Regione Toscana (*Decreto n. 2326 del 26/05/2008*);
7. "Asse V: cofinanziamento di Piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PIUSS). Proroga dei termini per la messa a disposizione della modulistica -art. 4, comma 4. Avviso per la presentazione della manifestazione di interesse-", Regione Toscana (*Decreto n. 3997 del 08/09/2008*);
8. "Asse V. Avviso per la manifestazione di interesse al il cofinanziamento di piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PIUSS). Proroga termini presentazione" (*Decreto n. 5470 del 21/11/2008*);
9. "POR CREO FESR 2007-2013. Asse V. Avviso per la manifestazione di interesse al cofinanziamento di piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PIUSS). Modifica termine di presentazione mediante procedura on line. Differimento presentazione documentazione in formato cartaceo", Regione Toscana (*Decreto n. 585 del 12/02/2009*);
10. "Documento di Attuazione Regionale del POR CReO FESR 2007-2013", Regione Toscana -nona versione- (*D.G.R. n. 648 del 27/07/2009*);
11. Modulistica per la presentazione della manifestazione di interesse al Piano Integrato di Sviluppo Urbano Sostenibile, Regione Toscana (<http://www.regione.toscana.it/creo/piuss/index.html>);
12. "Esiti della valutazione relativa all'ammissibilità formale delle singole operazioni e dei PIUSS e approvazione dei PIUSS ammessi alla successiva fase di valutazione", Regione Toscana (*Decreto n. 4087 del 18/08/2009 e Decreto n. 4430 del 14/09/2009*);
13. "Indirizzi per il cofinanziamento e l'attuazione del Disciplinare PIUSS e modifica del Disciplinare", Regione Toscana (*D.G.R. n. 862 del 5/10/2009*);
14. "Approvazione graduatoria e ammissione a finanziamento PIUSS", Regione Toscana (*Decreto n. 5062 del 13/10/2009*);
15. Moduli compilati dai 17 Comuni coordinatori per la presentazione della manifestazione di interesse al cofinanziamento di piani integrati di sviluppo Urbano Sostenibile (PIUSS) (*Materiale fornito dall'Amministrazione Regionale Toscana*);
16. Allegati alle istanze PIUSS dei 17 Comuni coordinatori che hanno presentato la domanda di partecipazione al Piano Integrato di Sviluppo Urbano Sostenibile (*Materiale fornito dall'Amministrazione Regionale Toscana*);
17. "Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile: Schede Operazioni", Sviluppo Toscana s.p.a. (*Materiale fornito dall'Amministrazione Regionale Toscana*).

Indagini dirette: costituiscono il metodo per rilevare informazioni atte ad attribuire rilevanza quantitativa alle osservazioni valutative inerenti i vari aspetti sottoposti ad esame. Esse si esplicano attraverso interviste dirette ai diversi soggetti coinvolti dal fenomeno in esame (estratti in tutti i casi dove ciò sia ritenuto opportuno mediante disegno campionario). La valutazione del processo di formazione e progettazione dei PIUSS ha comportato la messa in opera di due tipologie di indagini dirette: - la prima è stata rivolta ai referenti dei Comuni coordinatori che sono stati intervistati dai membri del gruppo di valutazione attraverso incontri de visu. Le interviste sono state portate avanti sulla base di apposite check list (riportate in appendice) e hanno previsto la rilevazione di 17 casi. I colloqui sono stati mirati a dibattere argomenti propedeutici a valutare: i) la qualità dei meccanismi parternariali, ii) le potenzialità dei PIUSS di incidere sulle dinamiche di Sviluppo Locale, iii) i livelli di adeguatezza (quantitativa e qualitativa) del capitale umano, iv) le potenzialità di impatto dei PIUSS soprattutto in termini di miglioramento della governance locale; - la seconda è stata diretta ai partecipanti ai Focus Group. Ha previsto la somministrazione, alla fine delle discussioni collettive, di un questionario (riportato in appendice) contenente argomenti analoghi a quelli trattati con i Comuni coordinatori (seppur in alcuni casi i quesiti siano stati posti, per ovvi motivi, in modo speculare).

Focus Group, il Focus Group appartiene alle tipologie di tecniche basate sulla discussione di gruppo: essa prende la forma di una discussione strutturata, che comporta il progressivo scambio e perfezionamento di idee e punti di vista dei diversi partecipanti relativamente agli argomenti sottoposti all'attenzione del Focus Group. Il dialogo è mirato a raggiungere punti di vista comuni sui temi posti dal facilitatore (un membro del gruppo di valutazione che ha il compito di pilotare e animare la discussione). Nel caso toscano esso è stato utilizzato per coinvolgere tutti i soggetti firmatari delle intese di concertazione (ad eccezione dei Comuni coordinatori¹⁴ intervistati singolarmente come indicato sopra) attraverso 17 Focus Group che si sono svolti presso le sedi dei Comuni Coordinatori. Il dialogo con i soggetti partecipanti è stato mirato a conseguire punti di vista comuni sui pareri maturati dal gruppo di valutazione, attraverso l'analisi documentaria dei materiali presentati dai soggetti proponenti per concorrere all'acquisizione delle risorse del POR CREO. In particolare il dialogo si è concentrato sui seguenti argomenti: i) importanza del PIUSS in relazione alla risoluzione dei principali bisogni locali, ii) condivisione della strategia dettata dal PIUSS, iii) modalità di integrazione delle operazioni, iv) ricadute del PIUSS sul territorio relativamente agli aspetti di sostenibilità ambientale, di rispetto del Principio delle Pari Opportunità e non discriminazione e di effetti economico sociali.

¹⁴ Tale opzione è stata assunta per consentire ai vari soggetti di esprimere i propri pareri liberamente anche su temi rispetto ai quali le posizioni del Comune Coordinatore e quelle della restante parte dei soggetti potrebbero risultare configgenti (capacità di pilotaggio espressa dal Comune, utilità dei servizi di assistenza ricevuti in sede di conferenza di concertazione). La decisione, inoltre ha tenuto conto del desiderio di evitare forti squilibri in termini di conoscenze da parte dei partecipanti al Focus, ovvero si è ritenuto che il maggiore bagaglio informativo a disposizione del Comune Coordinatore avrebbe potuto limitare l'espressione di punti di vista di soggetti "meno informati dei fatti".

Indagine questionaria anonima. In sede di progettazione della valutazione era stato previsto di condurre una indagine questionaria anonima reiterata (che rappresenta una applicazione con le dovute modifiche pensate per il caso toscano, del metodo Delphi) mirata a rilevare i punti di vista dei soggetti firmatari delle intese di concertazione in merito alle scelte operate dell'Amministrazione regionale per l'attuazione dei PIUSS (ad esempio soglia dimensionale dei comuni ammissibili, dimensione economica dei PIUSS, concentrazione degli interventi sulle opere di natura strutturale, ecc). La caratteristica dell'anonimato era stata scelta, vista la delicatezza dei quesiti soprattutto in una fase in cui risultava ancora in corso la formulazione dei giudizi di merito sui vari PIUSS da parte del Comitato Tecnico di Valutazione, per facilitare l'espressione di opinioni da parte dei soggetti coinvolti senza essere condizionati da giudizi di altri soggetti che vi partecipano. L'idea di reiterare l'indagine sulla base delle risposte pervenute nella prima tornata della rilevazione scaturiva dall'obiettivo di individuare dei punti di convergenza delle diverse opinioni espresse dai vari tipi di interlocutori (ad esempio, soglia dimensionale dei Comuni ammissibili al PIUSS maggiormente gradita dalla platea degli interlocutori locali). Tale approccio prevedeva che, al fine di accordare significatività statistica all'indagine, alla prima tornata di rilevazione pervenisse un numero di risposte almeno pari all'80%. L'implementazione di tale metodo ha trovato tuttavia ostacoli applicativi: alla prima tornata dell'indagine, infatti, la percentuale di risposte pervenute è infatti risultata pari al 5% (ovvero sono stati compilati 20 questionari rispetto ai 387 inviati per posta elettronica). Conseguentemente, si è scelto di non proseguire con la seconda tornata dell'indagine e le risposte pervenute, insieme a quelle recuperate dal gruppo di valutazione in sede di Focus Group (ai partecipanti, è stato chiesto, su base volontaria, di compilare il questionario in modo anonimo affidando al gruppo di valutazione la tutela della segretezza) sono state utilizzate per analizzare i pareri dei rispondenti in merito alle scelte strategiche e procedurali effettuate dalla Amministrazione regionale in tema PIUSS.

Il lavoro di rilevazione appena descritto ha consentito di reperire un quadro informativo che si caratterizza per la numerosità indicata nella successiva Tabella.

Tabella 3.1 - La numerosità delle informazioni reperite rispetto agli universi di riferimento

Strumenti di rilevazione adottati	Unità di Misura	Universo di riferimento	Soggetti rispondenti	% di copertura campionaria
Focus Group	N. soggetti firmatari delle intese di concertazione ad eccezione dei Comuni Coordinatori	370	97	26,2%
Indagine questionaria diretta ai partecipanti al Focus	N. partecipanti al Focus Group	97	78	80,0%
Indagine diretta ai Comuni Coordinatori	N. di Comuni Coordinatori	17	17	100,0%
Indagine questionaria anonima	N. soggetti firmatari delle intese di concertazione	387	46	11,8%

Il bagaglio informativo rilevato è ampiamente in grado di soddisfare le esigenze conoscitive valutative, ma non consente di trasferire i risultati rilevati all'universo senza incorrere in margini di errore che potrebbero essere significativi. Infatti, seppur la copertura campionaria sia abbastanza elevata, i dati rilevati non possono essere considerati statisticamente rappresentativi a causa dell'impossibilità di effettuare una stratificazione campionaria. Infatti, ad eccezione che per il gruppo dei "Comuni coordinatori" per i quali le informazioni coprono l'intero universo, l'adesione ai Focus Group (ai quali si ricorda sono stati sollecitati a partecipare tutti i soggetti firmatari delle intese di concertazione) è avvenuta su base volontaria (che in alcuni casi ha anche comportato lo "sbilanciamento dell'incontro di gruppo" a favore di alcune categorie di rappresentanti dei soggetti locali) mentre, per l'indagine questionaria anonima la garanzia della segretezza ha vietato la possibilità di effettuare una selezione dei rispondenti.

Quanto al secondo pilastro che caratterizza l'approccio adottato dal gruppo di valutazione per condurre l'analisi in merito al processo di formazione e progettazione dei PIUSS (le tecniche utilizzate per interpretare i dati rilevati), di seguito vengono illustrate le caratteristiche applicative inerenti i principali metodi utilizzati.

Matrice di coerenza

La matrice di coerenza è particolarmente utile per evidenziare i legami esistenti tra due aspetti che si suppone siano tra loro correlati. In relazione ai PIUSS le matrici di coerenza sono state utilizzate per determinare la capacità dei Piani di interagire positivamente con il contesto programmatico di riferimento. In particolare, per ogni PIUSS è stata messa in evidenza l'intensità del legame con: i) il Piano regionale di Sviluppo, ii) il Piano di Inquadramento Territoriale, iii) le priorità trasversali del POR, iv) la programmazione settoriale, v) i Piani di Azione dello Sviluppo Locale, vi) il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, vii) il Piano Strutturale, viii) il Regolamento urbanistico (quando vigente).

Nelle celle di intersezione tra il PIUSS e il livello programmatico in esame sono stati inseriti i giudizi di coerenza formulati dal gruppo di valutazione sulla base delle analisi documentarie relative ai contenuti, inerenti tale argomentazione, riportati nelle istanze PIUSS. In particolare, i giudizi sono stati attribuiti coerentemente della seguente griglia:

- Alto: quando l'analisi desk ha consentito di esplicitare i legami e le relative motivazioni tra l'unità programmatoria del Piano di programmazione di riferimento e le finalità/operazioni del PIUSS;
- Medio: nel caso in cui a fronte della corretta esplicitazione dei legami con i riferimenti programmatici non sono risultati palesi le loro motivazioni o la qualità della trattazione dei collegamenti è modesta;
- Basso: quando i collegamenti con la programmazione di riferimento sono molto vaghi o inesistenti.
- Non Valutabile: quando il documento programmatico di riferimento non è vigente (ad esempio Regolamento Urbanistico) o i collegamenti riguardano programmi o piani diversi da quelli presi a riferimento.

L'Analisi Multicriterio

L'analisi multicriterio esplica la sua principale validità nei casi in cui sia necessario esprimere un giudizio sintetico che tenga conto di vari aspetti e che contemporaneamente consenta di confrontare tra loro situazioni caratterizzate da elevati livelli di specificità. Tale obiettivo viene conseguito individuando opportuni criteri con i quale apprezzare le diverse performances prodotte dai casi in esame collegati a specifici punteggi da attribuire all diverse situazioni. Ad ogni criterio viene associato un peso che rappresenta l'importanza attribuita a tale aspetto da parte del gruppo di valutazione.

Nel caso dei PIUSS l'analisi multicriterio è stata utilizzata: i) per determinare la validità complessiva del singolo PIUSS in modo che essa risulti comparabile con la restante parte di essi; ii) per valutare il posizionamento complessivo del "fenomeno PIUSS" rispetto ai vari criteri individuati.

Operativamente, e sulla base della considerazione delle informazioni reperite sia attraverso lo studio della documentazione prodotta ai fini della formulazione della domanda di finanziamento del PIUSS, che mediante l'indagine diretta e i Focus Group, tale valutazione ha comportato:

1. l'individuazione dei criteri attraverso i quali effettuare la valutazione della validità dei PIUSS e della importanza ad essi associata (pesi);
2. la determinazione della griglia attraverso la quale attribuire i singoli punteggi;
3. l'attribuzione dei punteggi sulla base delle evidenze empiriche e dei punti di vista del gruppo di valutazione.

La Tabella di seguito riportata illustra i criteri, i punteggi e i pesi che sono stati utilizzati per condurre l'analisi.

Tabella 3.2 – Criteri, punteggi e pesi adottati per effettuare l'analisi multicriterio

Criteri		Punteggi	Pesi
Livello di integrazione del PIUSS con la programmazione di riferimento (robustezza dei legami con gli strumenti di programmazione comunali, provinciali e regionali ivi compreso il POR)		Min = 0 Max = 3	40
La rilevanza del PIUSS	Coerenza tra le finalità e le operazioni del PIUSS rispetto agli elementi caratterizzanti il contesto socio-economico	Min = 0 Max = 3	5
	Capacità di integrazione interna al PIUSS (livello di integrazione tra le varie operazione proposte)	Min = 0 Max = 3	5
Potenzialità di impatto del PIUSS	Competitività urbana, effetti socio-economici	Min = 0 Max = 3	15
	Effetti tangibili in termini di governance	Min = 0 Max = 3	15
Efficacia delle attività concertative	Qualità del dialogo partenariale, funzionalità dell'attività concertativi	Min = 0 Max = 3	10
	Adeguatezza del documento strategico di orientamento	Min = 0 Max = 3	10
Totale			100

In relazione alle modalità attraverso le quali sono stati attribuiti i punteggi ai criteri sopra enunciati, si fa presente che:

- per quanto riguarda il primo criterio, i punteggi sono stati attribuiti tenendo in considerazione il posizionamento conseguito dai vari PIUSS dall'analisi effettuata attraverso la matrice di coerenza sopra indicata (punteggio massimo = 3, punteggio medio = 2, punteggio scarso = 1). La fonte principale dalla quale sono stati tratti i giudizi è pertanto quella dell'analisi documentaria;
- per quanto riguarda la rilevanza del PIUSS, essa è stata sintetizzata attraverso giudizi (massimo, medio e scarso) basati sulla robustezza dei legami: i) tra i punti di forza e di debolezza dell'analisi SWOT e le finalità/operazioni del PIUSS; ii) tra le operazioni previste dal PIUSS. Gli elementi di base attraverso i quali sono stati attribuiti i vari punteggi sono rappresentati dalle risultanze dei Focus Group in relazione ai risultati condivisi a livello collettivo;
- in riferimento alle potenzialità di impatto dei PIUSS i giudizi sono stati espressi (utilizzando la graduazione sopra indicata) facendo riferimento ai singoli aspetti ricompresi nel criterio e sulla base dei giudizi del gruppo di valutazione ad esempio inerenti: - il collegamento tematico o spaziali delle operazioni ai fini dell'integrazione, - la chiarezza con la quale il PIUSS intende colpire i diversi elementi rientranti nella finalità della competitività urbana, - la congruità dei parametri di costo occupato, - l'importanza degli effetti in termini di governance già conseguiti. Anche in questo caso, la base informativa che ha alimentato i giudizi espressi è rappresentata dagli esiti conseguiti attraverso i Focus Group;
- per quanto concerne l'efficacia delle attività concertative, i punteggi sono stati attribuiti prendendo in considerazione l'ampiezza e la rappresentatività dei soggetti coinvolti nella fase concertativa, la qualità del dibattito che si è sviluppato (aspetti che sono stati valutati sulla base dei dati rilevati con l'indagine diretta volta ai comuni coordinatori e ai partecipanti al Focus), la capacità del documento Strategico di Orientamento di esprimere decise e convincenti strategie per lo sviluppo urbano, l'articolazione e la funzionalità dei contenuti riportati nelle intese di concertazione (che è stata valutata attraverso opinioni che i valutatori hanno maturato attraverso l'analisi documentaria).

Il diagramma logico

Il metodo del diagramma logico consente di mettere in evidenza le correlazioni esistenti tra input iniziali ed effetti finali. Nell'ambito della valutazione dei PIUSS toscani è stato applicato per mostrare i nessi causali tra la produzione di effetti oggettivi (ovvero concreti) in termini di miglioramento della capacità di governo locale e gli elementi cruciali che hanno influenzato il raggiungimento di tali risultati positivi (input essenziali). In termini operativi tale analisi ha comportato:

- l'analisi del bagaglio disponibile a livello di singolo PIUSS (esiti dei Focus Group, delle interviste al Comune Coordinatore) al fine di verificare la presenza o l'assenza di effetti tangibili già verificatisi in termini di miglioramento dei dispositivi di governo locale;
- la selezione, per i PIUSS di successo emersi dalla attività indicata al punto precedente, degli elementi "chiave" che hanno influenzato le performances positive registrate;

- la ricostruzione della catena degli effetti di trasmissione dall'impulso chiave iniziale all'effetto finale attraverso il Diagramma Logico.

Tecniche interpretative informali

Accanto alle tecniche interpretative “visibili” e sopra richiamate, il lavoro valutativo è stato svolto attraverso un continuo interscambio tra i vari componenti del gruppo di lavoro. In particolare l'approccio ha previsto, in una prima fase la formulazione di opinioni individuali da parte del singolo esperto e, in un secondo momento, la discussione collegiale (che si è svolta sia attraverso incontri de visu che con dialoghi a distanza) delle varie tematiche. I confronti effettuati sono risultati particolarmente utili per fornire fondatezza ai vari giudizi espressi (soprattutto nell'ambito dell'analisi multicriterio che ha comunque comportato, per alcuni criteri, l'espressione di giudizi soggettivi) e omogeneità delle ottiche adottate.

4. LE CARATTERISTICHE GENERALI DEI PIUSS SULLA BASE DEI DATI PROCEDURALI

In questo capitolo viene riportata una analisi descrittiva delle principali tappe procedurali messe in opera per arrivare alla definizione della graduatoria dei PIUSS e delle relative “operazioni portanti”. L’illustrazione è principalmente finalizzata ad aiutare la contestualizzazione nella cornice procedurale di riferimento dei risultati della valutazione indicati nei successivi capitoli da parte dei lettori del presente Rapporto che non hanno preso parte in via diretta alla definizione dei vari aspetti procedurali che hanno caratterizzato il percorso fin qui compiuto dai PIUSS.

L’analisi riporta anche gli aspetti valutativi inerenti la verifica della correttezza della traduzione applicativa delle strategie e delle finalità dichiarate in fase di programmazione (POR) in merito alle politiche urbane che è già stata affrontata nell’ambito del primo rapporto redatto dal gruppo di valutazione¹⁵.

In questo capitolo, inoltre, vengono effettuate alcune osservazioni basate sui dati procedurali, inerenti la domanda espressa dal territorio a valere sui PIUSS e le caratteristiche dei Piani e delle opere giudicate meritevoli di finanziamento.

1. L’origine dei PIUSS è rappresentata, come è naturale, dal POR il quale affronta in modo diretto le questioni legate allo sviluppo urbano e fornisce le seguenti principali indicazioni programmatiche: i) la strategia di sviluppo urbano è finalizzata alla valorizzazione e “ridinamizzazione” (attraverso un’azione selettiva) di aree ubicate in territori urbani mediante il recupero di ambienti fisici la cui fruizione andrà destinata alla fruizione collettiva e alle funzioni terziarie avanzate comprese quelle collegate all’accesso alla cultura. In questa ottica il POR individua gli obiettivi operativi interamente dedicati a sostenere lo sviluppo urbano¹⁶ e quelli che vi intervengono, seppur con diversi gradi di intensità¹⁷, ii) coerentemente con

¹⁵ Si veda “Primo Report Intermedio: risultati dell’analisi documentaria, gli strumenti e gli interlocutori” trasmesso alla Committenza nel Luglio 2009.

¹⁶ Si tratta degli obiettivi operativi previsti dall’Asse II “Promuovere la tutela e il miglioramento della qualità dell’aria a livello regionale” e “Prevenire e sostenere la gestione dei rischi naturali e tecnologici”, dell’obiettivo operativo previsto dall’Asse IV “Rafforzare la mobilità sostenibile nell’area metropolitana fiorentina” e della finalità operativa inserita nell’Asse V “Promuovere il recupero e la riqualificazione dell’ambiente fisico nei sistemi urbani e metropolitani e favorire la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse naturali e culturali nei sistemi urbani e metropolitani.

¹⁷ Si tratta degli obiettivi operativi previsti dall’Asse I “Consolidare la capacità regionale in R&S esclusivamente finalizzata al trasferimento tecnologico ed al sostegno dei processi di innovazione” e “Rafforzare il sistema produttivo regionale sostenendo i processi di crescita, la ricerca e l’innovazione nel sistema delle imprese, con particolare riferimento alle PMI anche mediante interventi integrati, innovativi e di miglioramento della qualità”, dell’obiettivo operativo previsto dall’Asse II “Favorire la riabilitazione dell’ambiente fisico e il risanamento del territorio”, degli obiettivi operativi previsti dall’Asse III “Sostenere l’attivazione di filiere produttive connesse alla diversificazione delle fonti energetiche, promuovendo la produzione e l’utilizzo delle energie rinnovabili”, “Promuovere l’efficienza energetica e lo sviluppo di sistemi efficienti di gestione dell’energia, anche al fine di aumentare la competitività delle imprese nei mercati” e “Assicurare l’animazione nei confronti dei potenziali beneficiari al fine di promuovere l’introduzione di tecnologie di produzione energetica da fonti rinnovabili e di accrescere l’efficienza energetica”, degli obiettivi operativi previsti dall’Asse IV “Potenziare i servizi di trasporto sostenibili migliorando i collegamenti tra i principali poli produttivi regionali, con la piattaforma logistica costiera e le reti TEN-T” e “Sviluppare sistemi innovativi di informazione a sostegno della mobilità integrata”.

l'approccio selettivo indicato precedentemente, orientamento a finanziare un numero contenuto di Piani di Sviluppo Urbano (tra i 18 e i 20 come indicato dagli indicatori di realizzazione) mediante l'attivazione di "Interventi di recupero e riqualificazione dell'ambiente urbano e delle aree per insediamenti produttivi finalizzati alla creazione e al miglioramento di aree da destinare a spazi e servizi a fruizione collettiva, al terziario avanzato, nonché alla realizzazione di infrastrutture di servizi alla persona (Attività 5.1); "Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio naturale e culturale nei contesti urbani funzionali alla fruizione di un turismo sostenibile" (Attività 5.2) e "Iniziative mirate di marketing finalizzate a promuovere le risorse endogene e ad attrarre investimenti esteri nei settori avanzati" (Attività 5.3); iii) individuazione dei caratteri cruciali da adottare a livello operativo che si fondano sulla necessità di accordare un carattere integrato agli interventi che andranno inquadrati nel contesto socio-economico di riferimento, sulla selezione di interventi di livelli dimensionali significativi per favorire la produzione di impatti rilevanti; sulla sostenibilità degli interventi, sulla promozione e valorizzazione della integrazione tra pubblico e privato sia in termini di governance che di finanziamento e gestione degli interventi, sulla complementarità in termini di concentrazione territoriale, sulla realizzazione di azioni di promozione e di marketing; iv) previsione del percorso procedurale costituito: - dalla presentazione di una manifestazione di interesse da parte degli Enti Locali, - dalla valutazione delle proposte sulla base di criteri decisi dalla Giunta Regionale e da attività negoziali dirette a favorire un ulteriore miglioramento delle proposte pervenute, - dalla previsione dello svolgimento di attività di sorveglianza dell'attuazione dei Piani finanziati che saranno svolte dall'AdG del POR in collaborazioni con le Autorità locali coinvolte.

2. La prima tappa procedurale importante inerente i PIUSS è rappresentata dalla emanazione del Disciplinare delle modalità di attuazione (DGR n. 205/2008)¹⁸ il quale, attraverso l'indicazione dei principi guida per la procedura di definizione, presentazione, selezione, attuazione, verifica, sorveglianza e valutazione, dimostra di tradurre correttamente le indicazioni programmatiche contenute nel POR. A testimonianza di tale affermazione va evidenziato che: i) nell'ambito dell'art. 1 "Definizione e finalità" dimostra di dare attuazione alla strategia di sviluppo urbano delineata nel POR in quanto definisce il PIUSS, oltre che per altre caratteristiche, come un insieme coordinato di interventi volti al miglioramento della qualità urbana ed ambientale nonché alla razionale utilizzazione dello spazio urbano. Individua inoltre che il conseguimento delle finalità del PIUSS può essere realizzato mediante interventi di recupero, valorizzazione e riqualificazione dell'ambiente fisico esistente per destinarlo alla fruizione collettiva e alle funzioni terziarie avanzate mediante una strategia integrata di sostenibilità sociale, ambientale ed economica; ii) prevede, in coerenza con quanto indicato dal POR, che i PIUSS siano costituiti da operazioni ricadenti nelle Attività 5.1 e 5.2 stabilendo, al fine di concretizzare l'orientamento a favore dell'integrazione, che per ogni PIUSS siano attivate almeno tre unità di programmazione¹⁹, iii) adotta, in linea con la volontà di garantire il

¹⁸ Va tuttavia ricordato che il Disciplinare costituisce il punto di arrivo di fasi precedenti propedeutiche alla sua definizione: ci si riferisce alla definizione delle caratteristiche dei Comuni ammissibili (DGR 785/2007) e agli orientamenti per l'Attuazione dell'Asse V (DGR 986/2007).

¹⁹ In relazione alle iniziative di Marketing previste dal POR nell'ambito dell'Attività 5.3, va fatto presente che esse non rientrano tra le tipologie di intervento richiamate dal Disciplinare (e quindi attuate in questa fase con la procedura

conseguimento di impatti rilevanti, un'ottica di concentrazione degli interventi sia restringendo il campo dei soggetti ammissibili ai Comuni con una popolazione di più di 20.000 abitanti, che indicando una dimensione economica minimale per i PIUSS consistente (20 milioni di euro di spesa pubblica ammissibile). Il Disciplinare, inoltre, fornisce numerose altre indicazioni operative che attuano le priorità strategiche previste inizialmente. Tra queste, un particolare rilievo è assunto dall'attenzione con la quale l'Amministrazione regionale ha promosso l'applicazione dell'approccio integrato tra i vari soggetti portatori degli interessi locali (partenariato) al fine di migliorare la capacità di governo locale (governance). Il Disciplinare infatti individua precise tappe per l'applicazione della strategia partecipativa prevedendo la convocazione di Conferenze di concertazione e le tipologie di soggetti da invitare, la redazione di un documento di Orientamento Strategico destinato a delineare le strategie di sviluppo urbano, i compiti del Comune Coordinatore nella fase di predisposizione del PIUSS. Infine, viene prevista la stipula di una intesa di concertazione sottoscritta da tutti gli aderenti al PIUSS. Il Disciplinare, inoltre, esplicita, rispettando gli orientamenti strategici assunti, la documentazione da redigere per presentare istanza di finanziamento PIUSS alla Regione (Documento di Orientamento strategico, intesa di concertazione, masterplan, schede analitiche progettuali, analisi di fattibilità complessiva del Piano), le condizioni di ammissibilità, valutazione e formazione della graduatoria e le modalità di attuazione dei PIUSS.

3. L'avvio della operatività dei PIUSS viene effettuato dalla Regione con l'emanazione dell'Avviso per la presentazione di manifestazione di interesse al cofinanziamento dei PIUSS (DGR 2326/2008). In questo ambito vengono stabiliti i termini di scadenza per la presentazione dei PIUSS al 6 gennaio 2009 (successivamente prorogati al 9 Marzo 2009) nonché le risorse finanziarie disponibili. L'Avviso, inoltre, individua i criteri di selezione attraverso i quali arrivare alla definizione della graduatoria dei PIUSS precedentemente approvati dal Comitato di Sorveglianza del POR. A questo riguardo va evidenziato che i criteri risultano essere pienamente coerenti con le decisioni assunte dal Comitato di Sorveglianza e quindi danno corretta applicazione ai principi guida contenuti nel POR. Infatti, i criteri prendono in considerazione, la capacità del PIUSS di interagire con il contesto programmatico e socio-economico locale, il contributo del PIUSS alle strategie trasversali del POR (pari opportunità e tutela dell'ambiente urbano), le potenzialità del PIUSS di produrre impatti rilevanti, il livello di concertazione e la qualità del processo partecipativo. Nell'ambito dei criteri di premialità, inoltre, vengono accordati punteggi aggiuntivi alla fattibilità tecnica e finanziaria del PIUSS e alla sua capacità di attrarre risorse da parte dei privati. Nell'Avviso, infine, è rinvenibile un'ulteriore testimonianza dell'attenzione prestata dalla Regione alla qualità della progettazione urbana: l'art. 5 infatti, stabilisce che non saranno ritenuti ammissibili a finanziamento i PIUSS che non raggiungeranno il punteggio minimo di 70 punti per quanto riguarda la valutazione di merito.

Come si è visto da quanto argomentato precedentemente, sono palesi gli elementi a dimostrazione del fatto che il Disciplinare e l'Avviso per la manifestazione di interesse, attuano e rafforzano le principali priorità

PIUSS) ma verranno portate avanti, successivamente alla individuazione dei PIUSS meritevoli di finanziamento mediante la presentazione da parte dei Comuni Coordinatori dei progetti di Marketing territoriali.

strategiche espresse dal POR in relazione allo sviluppo urbano. Conseguentemente, si può affermare che la coerenza tra le previsioni contenute nel POR e le scelte operative risulta elevata a testimonianza anche del fatto che la fase di programmazione è stata effettuata facendo perno su di un sottostante disegno esecutivo ben delineato.

4. Entro la scadenza del 9 Marzo sopra richiamata, sono state presentate 17 istanze di finanziamento corrispondenti a 17 PIUSS. La documentazione presentata è stata analizzata ai fini della verifica dei requisiti di ammissibilità (inerenti le singole operazioni inserite nei PIUSS), in linea con quanto previsto dall'art. 10 comma 1 del Disciplinare) da parte della Conferenza dei servizi interna a sensi dell'art. 13 della L.R. 3.9.1996 n. 76 a cui hanno partecipato i responsabili delle Attività/Linee di intervento interessate ai PIUSS, il responsabile del PRAA e gli Organismi Intermedi e che è stata coordinata dal Responsabile del procedimento PIUSS. La verifica della sussistenza di tutti i requisiti formali di ammissione relativamente ai PIUSS è stata invece effettuata dal Comitato Tecnico di Valutazione²⁰. Il lavoro che ha comportato lo svolgimento di due conferenze dei servizi per ciascun PIUSS si è svolto durante il periodo 9 Marzo – 18 Agosto 2009 quando con Decreto n 4087/2009, è stata riconosciuta l'ammissibilità a tutti i PIUSS ad eccezione del PIUSS "Monsummano Domani" il quale non ha dimostrato il rispetto del requisito previsto dal Disciplinare il quale indica che per l'ammissione alla fase di valutazione è necessario che il PIUSS preveda una spesa pubblica ammissibile almeno pari all'80% di quella complessiva. Sempre nell'ambito del medesimo decreto: i) vengono individuate le operazioni che, sulla base degli esiti conseguiti dalla Conferenza dei Servizi, risultano ammissibili e sono individuate le corrispondenti spese ammissibili; ii) viene formulata, per alcuni PIUSS la richiesta della rimodulazione dei Piani finanziari²¹.

Un primo risultato interessante che emerge guardando la provenienza della domanda espressa dal territorio (si veda la successiva Figura 1) riguarda l'osservazione che scaturisce dal confronto tra i Comuni partecipanti ai PIUSS rispetto ai Comuni ammissibili. In questo ambito va registrato che il livello di interesse manifestato può essere considerato più che soddisfacente: i Comuni che hanno presentato domanda di finanziamento sono circa oltre il 58% (21 su 36) dei potenziali beneficiari. Un altro elemento degno di considerazione attiene alla capacità di aggregazione mostrata dai Comuni ai fini della predisposizione di un piano a valenza intercomunale: a questo riguardo le performances evidenziate dai PIUSS sono contenute. Infatti, dalla successiva figura emerge che a fronte di una discreta diffusione delle potenzialità aggregative dei vari comuni (si notino a tal proposito nella figura successiva i comuni contigui) la presentazione di Piani

²⁰ Nominato con il Decreto dirigenziale n. 981 del 12.03.2009 e composto, in linea con quanto previsto dal Disciplinare (art. 10 commi 4 e 6) da: - AdG del POR, - responsabili delle Attività/Linee di intervento del POR interessate, - rappresentante della DG Politiche territoriali e ambientali, - responsabile del PRAA, - rappresentante dell'Area di coordinamento programmazione della DG Presidenza.

²¹ I PIUSS che sono stati interessati dalle richieste di rimodulazione del piano finanziario sono rappresentati dai seguenti: - "Montevarchi città del Valdarno e porta del Chianti: il centro commerciale naturale luogo di incontro e di funzioni pregiate", - "Cascina si impegna per P.R.I.M.A", - "Firenze – Scandicci – Campi Bisenzio – La città dei Saperi". In seguito alle comunicazioni pervenute alla Regione da parte dei comuni interessati, si è provveduto ai rimodulare i valori di ammissibilità delle operazioni oggetto di modifica (Decreto 4430 del 14 Settembre 2009).

5. Successivamente alla individuazione dei PIUSS e delle relative operazioni ammissibili e dopo la conclusione dei lavori da parte del Comitato Tecnico di Valutazione concernenti la valutazione di merito dei PIUSS e delle operazioni in essi contenute (che sulla base di quanto stabilito dall'Avviso, sono state classificate in operazioni portanti e funzionali) con Decreto n. 862 del 5.10.2009, la Regione ha preso atto delle energie profuse dai comuni per la messa a punto della progettualità inserita nei PIUSS e dei positivi risultati conseguiti. Alla luce di ciò ha dato avvio al processo per la individuazione di risorse aggiuntive e ha stabilito le direttive per il cofinanziamento delle operazioni inserite nei PIUSS in considerazione della eventuale disponibilità delle risorse finanziarie e della graduatoria stabilita dal Comitato Tecnico di Valutazione. In particolare è stato indicato che:

- le risorse finanziarie previste dall'Asse V del POR CREO saranno destinate al finanziamento delle operazioni portanti contenute nei PIUSS "di prima fascia", (i PIUSS che nella graduatoria hanno ottenuto un punteggio di merito superiore ai 70 punti) nel rispetto della graduatoria generale;
- va accordata priorità alle operazioni portanti rientranti nei PIUSS di prima e seconda fascia che non hanno ottenuto i finanziamenti del POR CREO, nella allocazione delle risorse derivanti dal FAS e/o regionali nel rispetto dei vincoli dettati dalla regola del disimpegno automatico (la quale implica un maggior favore verso le opere più prontamente realizzabili);
- le operazioni portanti dei PIUSS di prima fascia non cofinanziate con le risorse dell'Asse V del POR CREO acquisiscono priorità nell'ambito dell'allocazione di eventuali risorse che si dovessero rendere disponibili nel POR CREO;
- le operazioni portanti dei PIUSS di prima fascia risulteranno prioritarie anche nell'ipotesi di riprogrammazione finanziaria del POR a favore dell'Asse V. In questo caso, a fronte dell'esaurimento delle operazioni portanti, si passerà al finanziamento delle operazioni funzionali;
- le operazioni funzionali dei PIUSS di prima fascia potranno essere finanziate (mediante attribuzione di specifica priorità) nell'ambito del POR, del FAS e delle risorse regionali, mentre per le operazioni funzionali appartenenti ai PIUSS di seconda fascia, i canali di finanziamento sono rappresentati dal FAS e dalle risorse regionali nell'ambito dei quali esse acquisiranno specifica priorità.

6. Infine, con Decreto n.5026 del 13 Ottobre 2009 è stata resa pubblica la graduatoria di merito dei PIUSS e la classificazione degli interventi da essi previsti in operazioni portanti (che si caratterizzano per le maggiori probabilità di ottenere finanziamenti comunitari, nazionali e statali) e funzionali. Nella successiva Tabella 4.1 sono indicati gli esiti conseguiti dal lavoro di valutazione del Comitato Tecnico di Valutazione.

Tabella 4.1 - Posizionamento dei PIUSS tra prima e seconda fascia e relativa classificazione delle operazioni

Posizione in graduatoria	Denominazione del PIUSS	Numero di operazioni ammissibili	Di cui Portanti	Di cui funzionali
PIUSS di prima fascia				
1	La città "polifonica" Arezzo cambia il ritmo!	30	21	9
2	Da Via Regia a Viareggio	34	25	9
3	Lucca dentro	14	11	3
4	Pisa ² : Pisa x Patrimonio culturale, Innovazione Saperi e Accoglienza	17	14	3
5	Firenze, Campi Bisenzio, Scandicci: La città dei saperi	25	15	10
6	Alta Valdelsa: Città di Città	17	11	6
7	Prato. Parco Expo'	10	4	6
8	Piombino 2015: Progetto Città Futura	7	6	1
9	Livorno, Città delle Opportunità	8	5	3
10	Pistoia. Dall'antico centro storico al nuovo centro urbano	20	12	8
11	Carrara e Massa. Un territorio da rivivere	34	24	10
12	Follonica. Il parco centrale	7	6	1
PIUSS di seconda fascia				
13	Grosseto, Città Cultura	11	6	5
14	Montevarchi città del Valdarno e porta del Chianti	16	10	6
15	Quarrata sarà	14	9	5
16	Cascina si impegna per P.R.I.M.A.	16	5	11

Fonte: Allegati C e D del Decreto n. 5062 del 13/10/2009, Regione Toscana.

Come annunciato in sede di apertura del presente Capitolo, si è ritenuto interessante analizzare “il quadro” che emerge dal confronto tra la domanda espressa dal territorio e la progettazione PIUSS che attualmente è stata finanziata, pur nella consapevolezza che tale analisi potrà risultare presto obsoleta visto l’orientamento regionale a valorizzare le positive esperienze maturate con la progettualità PIUSS attivando canali di finanziamento aggiuntivi (richiamati al precedente punto 5).

In questo ambito il primo elemento che va messo in evidenza è rappresentato dall'elevata capacità dimostrata dall'iniziativa PIUSS di suscitare interesse da parte del territorio. Come si evince dalla Tabella 4.2 sottostante, la domanda di investimento avanzata dai Comuni è di molto superiore alle risorse finanziarie dedicate ai PIUSS da parte del POR CREO mediante l'Asse V. Infatti il budget disponibile ha consentito di accordare finanziamenti solo al 42,6% della spesa ammissibile collegata alla domanda di investimento espressa dai Comuni. Inoltre, dalla Tabella seguente emerge che l'intensità della domanda espressa dai vari Comuni può essere letta come inversamente proporzionale alla dimensione (in termini di residenti) dei Comuni stessi: in effetti, seppure la corrispondenza non è confermata in tutti i casi, si può osservare che la maggiore concentrazione degli investimenti (spesa ammissibile per abitante) si rileva nei comuni con una popolazione più prossima ai 20.000 abitanti (e quindi al limite minimo di accesso al bando), mentre essa si riduce progressivamente all'aumentare delle dimensioni demografiche delle aree coinvolte (ossia si passa dagli oltre 1.000 euro per abitante dei Comuni con poco più di 20.000 abitanti ai circa 200 euro dei Comuni che superano i 160.000 residenti). Tra le varie cause che possono motivare tale tendenza va evidenziata anche quella ascrivibile al fatto che le operazioni inserite nei PIUSS vanno verosimilmente a rispondere a "bisogni primari di sviluppo" che come noto presentano una soglia minima costante, cioè non direttamente ricollegabile alla numerosità della popolazione.

Tabella 4.2 - Spese ammissibili verificate e investimento finanziato dei 16 PIUSS ammessi in graduatoria

PIUSS	Popolazione interessata (numero residenti al 1° gennaio 2008) (A)	Spesa ammissibile (euro) (B)	Spesa ammissibile che ha ottenuto il finanziamento POR (euro) (C)	C/B %	B/A
PIUSS Altavaldelsa	49.956,00	40.187.354,00	35.431.421,00	88,17	804,46
PIUSS Arezzo	97.493,00	31.757.598,50	23.006.192,00	72,44	325,74
PIUSS Carrara	135.384,00	41.518.255,00	1.473.455,00	3,55	306,67
PIUSS Cascina	42.325,00	24.592.610,00	0,00	0,00	581,04
PIUSS Firenze	455.914,00	45.496.362,00	27.894.454,00	61,31	99,79
PIUSS Follonica	22.009,00	25.310.258,00	0,00	0,00	1.150,00
PIUSS Grosseto	78.823,00	32.495.485,00	0,00	0,00	412,26
PIUSS Livorno	160.949,00	26.842.277,00	2.445.347,00	9,11	166,78
PIUSS Lucca	83.228,00	48.543.300,00	36.677.714,00	75,56	583,26
PIUSS Montevarchi	23.495,00	29.045.881,00	0,00	0,00	1.236,26
PIUSS Piombino	34.572,00	38.400.169,00	12.102.781,00	31,52	1.110,73
PIUSS Pisa ²²	87.461,00	41.159.165,00	37.017.877,00	89,94	470,60
PIUSS Pistoia	89.418,00	23.564.764,00	7.704.054,00	32,69	263,53
PIUSS Prato	185.603,00	39.338.620,00	24.000.000,00	61,01	211,95
PIUSS Quarrata	24.600,00	20.884.551,00	0,00	0,00	848,97
PIUSS Viareggio	63.800,00	39.532.316,00	26.107.231,00	66,04	619,63
Totale	102.189,38	548.668.965,50	233.860.526,00	42,62	335,57

Fonte: Relativamente alle spese ammissibili sono stati utilizzati l'allegato del decreto regionale n. 4087 del 18/08/2009 e l'allegato del decreto regionale n. 4430 del 14/09/2009; le informazioni relative alla spesa ammissibile che ha ottenuto il finanziamento POR sono state desunte dall'allegato E del decreto n. 5062 del 13/10/2009, Regione Toscana; DEMO ISTAT

Un altro aspetto che emerge analizzando la domanda espressa dai Comuni (ad ulteriore testimonianza dell'elevato interesse suscitato dalla progettazione integrata) riguarda la numerosità media in termini di numero di operazioni presentate nell'ambito dei vari PIUSS: come si può notare dalla successiva Tabella, il numero medio di operazione che costituisce ogni singolo PIUSS risulta essere significativo: circa 18 progetti (ciascuno dei quali presenta anche una discreta importanza economica in quanto mediamente ogni operazione evidenzia un costo medio pari a circa 2 milioni di euro). Rispetto a questo valore medio, tuttavia, va sottolineato che la variabilità nel numero di operazioni che compongono i PIUSS è molto elevata: si va da un massimo di 34 progetti ad un minimo di 7.

Inoltre, va indicato che dai dati contenuti nella sottostante tabella, è possibile desumere che i Comuni hanno saputo dimostrare in media, oltre che una notevole capacità progettuale (intesa come numero di operazioni presentate), anche una buona capacità di progettazione (intesa in senso qualitativo) dal momento che i due terzi (ossia circa il 66%) delle operazioni ammissibili sono stati ritenuti dal Comitato Tecnico di Valutazione 'portanti' e quindi, tra gli altri elementi, caratterizzate da una buona qualità progettuale. In questa ambito si segnala, inoltre, che solo due PIUSS mostrano una performance notevolmente inferiore alla media, ossia la quota dei progetti considerati portanti rappresenta un valore compreso tra il 30% e il 40%

²² Per il PIUSS presentato dal Comune di Pisa non è stata considerata una azione in quanto risulta in attesa di graduatoria PRSE. Tale intervento aveva un investimento totale di 1.000.000 di euro e la spesa ammissibile verificata era pari a 961.111.

Tabella 4.3 - Numero di operazioni ammissibili, numero di operazioni portanti, funzionali e rispettive percentuali per ogni PIUSS

PIUSS	Numero di operazioni ammissibili (A)	Numero di operazioni portanti (B)	Numero di operazioni funzionali (C)	B/A %	C/A %
PIUSS Altavaldelsa	17	11	6	64,71	35,29
PIUSS Arezzo	30	21	9	70,00	30,00
PIUSS Carrara	34	24	10	70,59	29,41
PIUSS Cascina	16	5	11	31,25	68,75
PIUSS Firenze	25	15	10	60,00	40,00
PIUSS Follonica	7	6	1	85,71	14,29
PIUSS Grosseto	11	6	5	54,55	45,45
PIUSS Livorno	8	5	3	62,50	37,50
PIUSS Lucca	14	11	3	78,57	21,43
PIUSS Montevarchi	16	10	6	62,50	37,50
PIUSS Piombino	7	6	1	85,71	14,29
PIUSS Pisa ²³	17	14	3	82,35	17,65
PIUSS Pistoia	20	12	8	60,00	40,00
PIUSS Prato	10	4	6	40,00	60,00
PIUSS Quarrata	14	9	5	64,29	35,71
PIUSS Viareggio	34	25	9	73,53	26,47
Totale	280	184	96	65,71	34,29
Media PIUSS	17,50	11,50	6,00		

Fonte: Relativamente al numero di operazioni ammissibili sono stati utilizzati l'allegato del decreto n. 4087 del 18/08/2009 della Regione Toscana e l'allegato del decreto n. 4430 del 14/09/2009, Regione Toscana; le informazioni relative al numero di operazioni portanti e funzionali sono state desunte dall'allegato D del decreto n. 5062 del 13/10/2009, Regione Toscana.

Lo scenario fino ad ora dipinto mostra che la domanda espressa dai Comuni a valere sui PIUSS può essere giudicata rilevante sia in termini quantitativi (ammontare della domanda relativamente alla spesa ammissibile e al numero di operazioni presentate) che qualitativi (almeno considerando la preponderanza delle operazioni giudicate positivamente dal Comitato Tecnico di Valutazione). In questa fase però la risposta dell'Amministrazione regionale in termini di concessione di contributi ha potuto premiare solo una parte dello sforzo compiuto dai Comuni: infatti come emerge dalla tabella di seguito riportata i progetti (117) che riceveranno il contributo del POR rappresentano circa il 42% del totale. Tuttavia, come illustrato nel precedente punto 5, l'Amministrazione regionale ha riconosciuto la validità della risposta fornita dai vari soggetti locali e, nell'ottica di non disperdere l'utile patrimonio progettuale accumulato, si è attivata per individuare risorse aggiuntive da destinare alle operazioni ammissibili inserite nei vari PIUSS che potranno essere finanziate con risorse nazionali, regionali ed eventualmente derivanti dal POR sulla base di specifiche priorità.

²³ Pisa è stata inserita con una operazione ammissibile in meno (nella graduatoria - allegato E del decreto n. 5026 del 13/10/2009 - compare con un totale di 17 progetti anziché 18 in quanto 1 progetto è in attesa della graduatoria PRSE).

Tabella 4.4 - Numero di operazioni ammissibili, numero di operazioni finanziate dal POR e percentuali per ogni PIUSS:

PIUSS	Numero di operazioni ammissibili (A)	Numero di operazioni che sono state finanziate dal POR (B)	B/A %
PIUSS Altavaldelsa	17	11	64,71
PIUSS Arezzo	30	21	70,00
PIUSS Carrara	34	2	5,88
PIUSS Cascina	16	0	0,00
PIUSS Firenze	25	15	60,00
PIUSS Follonica	7	0	0,00
PIUSS Grosseto	11	0	0,00
PIUSS Livorno	8	2	25,00
PIUSS Lucca	14	11	78,57
PIUSS Montevarchi	16	0	0,00
PIUSS Piombino	7	4	57,14
PIUSS Pisa	17	14	82,35
PIUSS Pistoia	20	10	50,00
PIUSS Prato	10	2	20,00
PIUSS Quarrata	14	0	0,00
PIUSS Viareggio	34	25	73,53
Totale	280	117	41,79
Media PIUSS	17,50	10,64	

Fonte: Relativamente al numero di operazioni ammissibili sono stati utilizzati l'allegato del decreto n. 4087 del 18/08/2009 della Regione Toscana e l'allegato del decreto n. 4430 del 14/09/2009, Regione Toscana; le informazioni relative al numero di operazioni portanti e funzionali sono state desunte dall'allegato D del decreto n. 5062 del 13/10/2009, Regione Toscana.

Rispetto alla tipologia di azioni che compongono i diversi PIUSS, è possibile osservare che le scelte operate dai Comuni sono a grandi linee conformi alle risorse disponibili, programmate dal POR per ciascuna linea di intervento ricompresa nei PIUSS anche se si registra un lieve sbilanciamento inerente il peso delle spese per infrastrutture produttive rispetto alla ripartizione delle risorse programmate²⁴. Infatti esaminando la domanda di investimento, tenuto conto delle 5 linee di finanziamento, si osserva (si veda la successiva Tabella 4.5) che essa è diretta per il 39% circa a favore di operazioni rientranti nella Attività 5.2 “Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale nei contesti urbani funzionali alla fruizione del turismo sostenibile”, per il 30,25% ad operazioni ricomprese nella Linea di intervento 5.1.B “Interventi di recupero e riqualificazione dell’ambiente urbano e delle aree per insediamenti produttivi finalizzati a fruizione collettiva. Infrastrutture per il turismo e centri commerciali naturali”, per il 13,25% verso operazioni rientranti nella Linea di Intervento 5.1.C “Costruzione, recupero e riqualificazione di strutture per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”, per il 14,4% a favore di interventi previsti dalla Linea di Intervento 5.1.A “Infrastrutture per lo sviluppo economico: centri di servizi per le imprese, centri di competenza PMI, infrastrutture per insediamenti produttivi e per il terziario avanzato, infrastrutture per lo sviluppo socio-

²⁴ A questo riguardo è utile ricordare che, la distribuzione del peso finanziario di ogni singola linea di intervento “che lavora a favore dei PIUSS, rispetto al budget totale PIUSS è la seguente: Linea di intervento 5.1.A = 12,9%, Linea 5.1.B = 31,7%, Linea 5.1.C = 15,1%, Linea 5.1.D = 7,3%, Linea 5.2 = 33%. Come indicato nel testo, la domanda dei Comuni si è in linea generale distribuita coerentemente con le risorse disponibili. Tuttavia se si analizzano le discrepanze tra i pesi finanziari delle Linee di intervento calcolati sul budget finanziario disponibile e sulla domanda di risorse si nota che per alcune linee di intervento (5.2 e 5.1 D) la distanza è maggiore che per le altre.

economico delle aree urbane” e per 3,4% verso la Linea di Intervento 5.1.D “Realizzazione strutture per asili nido e servizi integrativi prima infanzia”.

Inoltre, in questo ambito, va sottolineato come l’iniziativa PIUSS sia anche riuscita nell’obiettivo di stimolare progettazioni complesse, in grado cioè di mettere insieme più tipologie di operazioni. Infatti, emerge che i Comuni, che hanno presentato domande di investimento che interessano tutte e 5 le linee di intervento del POR sono la maggioranza, ben 9 su 16, mentre solo 2 sono i casi in cui i PIUSS hanno fatto riferimento al numero minimo (3) di unità di programmazione che garantiva l’accesso al bando.

Passando ad analizzare la distribuzione dei finanziamenti accordati sempre in funzione delle diverse opportunità di contributo previste dal POR, risulta che, in linea con le risorse finanziarie disponibili è stato possibile finanziarie diverse quote di domande di investimento (inerenti le diverse tipologie di intervento): si va da un minimo del 37% delle spese programmate per gli interventi in campo culturale (Attività 5.2) ad un massimo del 56,6% delle spese che riguardano la realizzazione di strutture per asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia (linea 5.1.D) A fronte di questo dato medio generale, però, i vari PIUSS presentano diverse intensità di caratterizzazione rispetto alle operazioni che hanno ottenuto il sostegno delle varie Linee di Intervento/Attività. Ad esempio: i PIUSS di Lucca e Pisa evidenziano una concentrazione di risorse decisamente sopra la media nell’ambito della Linea di Intervento 5.1.A; i PIUSS di Piombino, Prato e Pistoia mostrano quote di risorse maggiori di quelle medie nell’ambito della Linea di Intervento 5.1.B; i PIUSS di Piombino e Viareggio assorbono percentuali di risorse superiori a quelle medie in relazione alla Linea di Intervento 5.1.C; i PIUSS di Carrara e Pistoia acquisiscono un ammontare di risorse superiore di quello medio nella Linea di Intervento 5.1.D e, infine, i PIUSS di Altavaldelsa e Pisa si distanziano dalla media per l’Attività 5.2.

Tabella 4.5 - Operazioni ammissibili e operazioni finanziate divise per linee di intervento per ogni PIUSS ammesso

PIUSS	Spesa ammissibile (A) (euro)						Spesa che ha ottenuto il contributo (B) (euro)						B/A %					
	5.1A	5.1B	5.1C	5.1D	5.2	Totale	5.1°	5.1B	5.1C	5.1D	5.2	Totale	5.1°	5.1B	5.1C	5.1D	5.02	Totale
PIUSS Altavaldelsa	0	8.288.948,00	632.177,00	0	31.266.229,00	40.187.354,00	0	3.533.015,00	632.177,00	0	31.266.229,00	35.431.421,00	0	42,62	100	0	100	88,17
PIUSS Arezzo	6.100.561,00	8.701.321,00	2.733.077,00	395.205,50	13.827.434,00	31.757.598,50	3.644.404,00	5.078.943,00	2.733.077,00	395.206,00	11.154.562,00	23.006.192,00	59,74	58,37	100	100	80,67	72,44
PIUSS Carrara	0	14.766.471,00	12.138.003,00	1.473.455,00	13.140.326,00	41.518.255,00	0	0	0	1.473.455,00	0	1.473.455,00	0	0	0	100	0	3,55
PIUSS Cascina	5.364.351,00	7.842.424,00	6.514.458,00	2.520.642,00	2.350.735,00	24.592.610,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PIUSS Firenze	10.184.522,00	12.283.962,00	7.781.000,00	1.660.149,00	13.586.729,00	45.496.362,00	4.615.732,00	9.262.573,00	6.741.369,00	1.330.230,00	5.944.550,00	27.894.454,00	45,32	75,4	86,64	80,13	43,75	61,31
PIUSS Follonica	0	14.135.841,00	3.113.480,00	0	8.060.937,00	25.310.258,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PIUSS Grosseto	0	7.128.678,00	3.054.978,00	1.479.664,00	20.832.165,00	32.495.485,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PIUSS Livorno	13.878.440,00	3.872.267,00	345.000,00	0	8.746.570,00	26.842.277,00	0	2.100.347,00	345.000,00	0	0	2.445.347,00	0	54,24	100	0	0	9,11
PIUSS Lucca	15.174.451,00	13.509.361,00	1.879.507,00	1.603.069,00	16.376.912,00	48.543.300,00	15.174.451,00	8.855.015,00	1.879.507,00	1.603.069,00	9.165.672,00	36.677.714,00	100	65,55	100	100	55,97	75,56
PIUSS Montevarchi	272.900,00	9.213.091,00	1.788.754,00	1.532.211,00	16.238.925,00	29.045.881,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PIUSS Piombino	15.367.728,00	3.184.326,00	3.997.704,00	1.351.140,00	14.499.271,00	38.400.169,00	3.781.011,00	2.972.926,00	3.997.704,00	1.351.140,00	0	12.102.781,00	24,6	93,36	100	100	0	31,52
PIUSS Pisa	4.971.000,00	9.816.191,00	8.575.415,00	1.391.532,00	17.366.138,00	42.120.276,00	4.971.000,00	5.899.080,00	8.575.415,00	1.391.532,00	16.180.850,00	37.017.877,00	100	60,1	100	100	93,17	87,89
PIUSS Pistoia	0	6.234.922,00	1.700.454,00	927.619,00	14.701.769,00	23.564.764,00	0	5.075.981,00	1.700.454,00	927.619,00	0	7.704.054,00	0	81,41	100	100	0	32,69
PIUSS Prato	2.736.200,00	26.572.500,00	697.600,00	0	9.332.320,00	39.338.620,00	0	24.000.000,00	0	0	0	24.000.000,00	0	90,32	0	0	0	61,01
PIUSS Quarrata	283.320,00	7.402.020,00	8.120.503,00	2.159.521,00	2.919.187,00	20.884.551,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PIUSS Viareggio	4.912.887,00	13.318.596,00	9.766.777,00	1.973.482,00	9.560.574,00	39.532.316,00	1.451.636,00	7.687.337,00	9.766.777,00	1.973.482,00	5.227.999,00	26.107.231,00	29,55	57,72	100	100	54,68	66,04
Totale	79.246.360,00	166.270.919,00	72.838.887,00	18.467.689,50	212.806.221,00	549.630.076,50	33.638.234,00	74.465.217,00	36.371.480,00	10.445.733,00	78.939.862,00	233.860.526,00	42,45	44,79	49,93	56,56	37,09	42,55
Media PIUSS	7.204.214,55	10.391.932,44	4.552.430,44	1.538.974,13	13.300.388,81	34.351.879,8	5.606.372,33	7.446.521,70	4.041.275,56	1.305.716,63	13.156.643,67	21.260.047,8						

Fonte: Relativamente al numero di operazioni ammissibili sono stati utilizzati l'allegato del decreto n. 4087 del 18/08/2009 della Regione Toscana e l'allegato del decreto n. 4430 del 14/09/2009, Regione Toscana; le informazioni relative al numero di operazioni portanti e funzionali sono state desunte dall'allegato D del decreto n. 5062 del 13/10/2009, Regione Toscana.

In riferimento, invece, all'interesse suscitato dai PIUSS rispetto alle categorie di attori locali potenzialmente beneficiari (si veda successiva Tabella 4.6), si nota che la tipologia di soggetti che ha risposto con maggiore vivacità, come era facile attendersi, è rappresentata dai Comuni Coordinatori. Le loro richieste di investimento considerate ammissibili hanno infatti rappresentato in media il 75% di quelle complessivamente espresse. Tuttavia, seppure si tratti di pochi casi (25%), non può non essere messo in evidenza che per alcuni PIUSS l'attenzione manifestata da soggetti diversi dal Comune Coordinatore è stata quella preponderante (cioè superiore al 50% della domanda di investimento totale per il PIUSS). In particolare, in questo ambito, risulta rilevante il caso di Pistoia²⁵, dove la quota di investimento presentata dagli 'altri attori' è pari al 54%, in quanto è possibile ipotizzare che tale risultato dipenda soprattutto dal coinvolgimento di soggetti diversi dall'ente comunale.

Facendo sempre riferimento ai due aggregati sopra menzionati (insieme dei Comuni Coordinatori e restante parte dei soggetti), ma analizzando i dati relativi ai finanziamenti accordati, va evidenziato infine che l'attività di selezione non ha privilegiato in modo deciso uno dei due gruppi in quanto in entrambi i casi i finanziamenti concessi rappresentano circa il 42,5% della domanda ammissibile (42,9% nel caso dei Comuni Coordinatori e 41,7 negli altri casi). A questo riguardo è interessante evidenziare che in alcuni PIUSS (Carrara e Pistoia) l'Amministrazione regionale ha premiato maggiormente i Comuni coordinatori mentre nel caso di Viareggio la propensione regionale ha assunto un'ottica inversa.

²⁵ Per gli altri 3 casi, ossia relativamente ai Piuss di Altavaldelsa, Carrara e Firenze, invece va precisato che la maggiore percentuale di soggetti diversi dal Comune Coordinatore, in realtà, solo apparentemente indica la partecipazione di soggetti differenti dagli enti comunali, in quanto, trattandosi di PIUSS intercomunali, anche gli 'altri' investimenti sono da riferirsi in larga misura ancora a Comuni e non ad esempio a soggetti privati che operano nel terzo settore.

Tabella 4.6 - Investimenti presentati da soggetti diversi dai Comuni proponenti

PIUSS	Spesa ammissibile (euro)				Spesa ammissibile che ha ottenuto il contributo (euro)			
	Comuni coordinatori (A)	Altri soggetti (B)	Totale (A+B)	% B/(A+B)	Comuni coordinatori (C)	Altri soggetti (D)	Totale (C+D)	%D/(C+D)
PIUSS Altavaldelsa	17.641.624,00	22.545.730,00	40.187.354,00	56,10	16.820.567,00	18.610.854,00	35.431.421,00	52,53
PIUSS Arezzo	30.298.463,50	1.459.135,00	31.757.598,50	4,59	21.547.057,00	1.459.135,00	23.006.192,00	6,34
PIUSS Carrara	18.396.515,00	23.121.740,00	41.518.255,00	55,69	832.820,00	640.635,00	1.473.455,00	43,48
PIUSS Cascina	15.513.290,00	9.079.320,00	24.592.610,00	36,92	0	0	0	0,00
PIUSS Firenze	13.217.417,00	27.688.531,00	40.905.948,00	67,69	10.226.195,00	13.841.993,00	24.068.188,00	57,51
PIUSS Follonica	25.310.258,00	0	25.310.258,00	0,00	0	0	0	0,00
PIUSS Grosseto	29.440.507,00	3.054.978,00	32.495.485,00	9,40	0	0	0	0,00
PIUSS Livorno	26.842.277,00	0	26.842.277,00	0,00	2.445.347,00	0	2.445.347,00	0,00
PIUSS Lucca	48.543.300,00	0	48.543.300,00	0,00	36.677.714,00	0	36.677.714,00	0,00
PIUSS Montevarchi	26.087.512,00	2.958.369,00	29.045.881,00	10,19	0	0	0	0,00
PIUSS Piombino	38.400.169,00	0	38.400.169,00	0,00	12.102.781,00	0	12.102.781,00	0,00
PIUSS Pisa	35.627.573,00	6.492.703,00	42.120.276,00	15,41	30.910.462,00	6.107.415,00	37.017.877,00	16,50
PIUSS Pistoia	10.872.662,00	12.692.102,00	23.564.764,00	53,86	5.374.881,00	2.329.173,00	7.704.054,00	30,23
PIUSS Prato	32.997.920,00	6.340.700,00	39.338.620,00	16,12	24.000.000,00	0	24.000.000,00	0,00
PIUSS Quarrata	13.272.248,00	7.612.303,00	20.884.551,00	36,45	0	0	0	0,00
PIUSS Viareggio	24.284.060,00	15.248.256,00	39.532.316,00	38,57	11.085.603,00	15.021.628,00	26.107.231,00	57,54
Totale	406.745.795,50	138.293.867,00	545.039.662,50	25,37	172.023.427,00	58.010.833,00	230.034.260,00	25,22

Fonte: Relativamente al numero di operazioni ammissibili sono stati utilizzati l'allegato del decreto n. 4087 del 18/08/2009 della Regione Toscana e l'allegato del decreto n. 4430 del 14/09/2009, Regione Toscana; le informazioni relative al numero di operazioni portanti e funzionali sono state desunte dall'allegato D del decreto n. 5062 del 13/10/2009, Regione Toscana.

Focalizzando l'attenzione sui PIUSS che hanno ottenuto il finanziamento (si veda successiva Tabella 4.7) appare rilevante in questa sede, porre ad esame il 'grado di esecutività' degli interventi prendendo in considerazione il livello di progettazione collegato alle diverse opere. In questo ambito, emerge che una quota molto significativa degli investimenti previsti (circa il 77%) riguarda operazioni che presentano una progettazione allo stato preliminare, mentre solo una minima parte (il 5,3%) si riferisce a progetti già avviati. Tale risultato, da un lato denota che lo strumento PIUSS ha avuto una elevata capacità in termini di attivazione di nuova progettualità e dall'altro induce a sottolineare che le operazioni attualmente meritevoli di finanziamento saranno molto verosimilmente interessate da fenomeni di assestamento (nel rispetto delle regole attuative previste dalle procedure delle diverse Linee di Intervento) che generalmente caratterizzano i passaggi che portano dalla progettazione preliminare all'avvio dell'attività.

Rimanendo nell'ambito dell'analisi del grado di avanzamento in termini di definizione progettuale appare utile mettere in evidenza che è stata condotta l'analisi volta ad evidenziare la presenza di eventuali comportamenti differenti da parte di Comuni con diverse dimensioni in termini di popolazione: tuttavia tale approfondimento non ha prodotto risultati significativi, da un lato perché la gran parte dei comuni con dimensioni minori non ha ricevuto finanziamenti nella fase attuale e, dall'altro, a causa dell'elevato peso

complessivo degli interventi che mostrano un livello di progettazione preliminare. Guardando invece al livello di PIUSS, va messo in evidenza che i Piani che mostrano pesi più elevati di altri in termini di progetti avviati sono rappresentati da quelli presentati da Alta Val d'elsa, Arezzo, Firenze e Viareggio.

Da ultimo, in relazione alle dimensioni economiche dei progetti finanziati (si veda Tabella 4.9) appare opportuno sottolineare che generalmente i progetti più rilevanti sono quelli proposti in ambito culturale, dal momento che si registra un costo medio per progetto (circa 2,7 Meuro) di molto superiore alla media (pari a circa 2 meuro). Gli investimenti più 'modesti', al contrario risultano quelli da effettuare per opere a favore della prima infanzia (il costo medio in questo caso è pari a 949.612,09 euro).

Rispetto agli investimenti previsti da ogni singolo PIUSS per ciascuna linea di intervento del POR, emerge che: nell'ambito della linea di intervento 5.1A risultano particolarmente cospicui i progetti del Comune di Lucca che risultano avere un costo medio di circa 5 meuro; in riferimento alla 5.1.B appaiono molto imponenti le opere programmate dal Comune di Prato (costo medio uguale a 12 meuro); in relazione alla 5.1C importanti sembrano essere le operazioni previste dal Comune di Piombino (circa 4 meuro il costo medio per progetto); rispetto alla 5.1D gli interventi più significativi paiono essere ancora quelli del Comune di Lucca (1,6 meuro); infine relativamente alla 5.2 particolare rilievo assumono i progetti di investimento effettuati dai due Comuni dell'Altavaldesa i quali prevedono di realizzare opere che raggiungono un costo medio di oltre 6 Meuro.

Tabella 4.7 - Investimenti per operazioni divise per livello di progettazione (preliminare, definitivo, esecutivo e avviato) per ogni PIUSS ammesso a finanziamento POR.

PIUSS	Investimenti per operazioni in progettazione preliminare	% investimenti per le operazioni in progettazione preliminare rispetto al totale dell'investimento delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	Investimenti per operazioni in progettazione definitiva	% investimenti per le operazioni in progettazione definitiva rispetto al totale dell'investimento delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	Investimenti per operazioni in progettazione esecutiva	% investimenti per le operazioni in progettazione esecutiva rispetto al totale dell'investimento delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	Investimenti per operazioni avviate	% investimenti per le operazioni avviate rispetto al totale dell'investimento delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	Totale investimenti	somma delle percentuali degli investimenti relativi alle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS
Alta Val d'Elsa	11.660.609,00	32,91	13.295.798,00	37,53	6.950.245,00	19,62	3.524.769,00	9,95	35.431.421,00	100,00
Arezzo	15.044.757,00	65,39	2.176.491,00	9,46	3.778.758,00	16,42	2.006.186,00	8,72	23.006.192,00	100,00
Carrara	1.473.455,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.473.455,00	100,00
Firenze ²⁶	11.858.827,00	49,27	343.991,00	1,43	9.380.478,00	38,97	2.484.892,00	10,32	24.068.188,00	100,00
Livorno	2.445.347,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.445.347,00	100,00
Lucca	36.677.714,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	36.677.714,00	100,00
Pisa	37.017.877,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	37.017.877,00	100,00
Piombino	12.102.781,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.102.781,00	100,00
Prato	24.000.000,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	24.000.000,00	100,00
Pistoia	7.189.451,00	93,32	0,00	0,00	514.603,00	6,68	0,00	0,00	7.704.054,00	100,00
Viareggio	17.030.454,00	65,23	999.440,00	3,83	3.977.826,00	15,24	4.099.511,00	15,70	26.107.231,00	100,00
Follonica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	176.501.272,00	76,73	16.815.720,00	7,31	24.601.910,00	10,69	12.115.358,00	5,27	230.034.260,00	100,00

Fonte: Istanze PIUSS presentate alla Regione Toscana e allegato E del Decreto n.5062 del 13/10/2009

²⁶ Il progetto Ex Leopoldine del Comune di Firenze non è stato inserito nella tabella in quanto non è noto il suo livello di progettazione; dunque il PIUSS di Firenze contiene un progetto in meno (14) e 3.826.266,00 euro in meno.

Tabella 4.8 - Numero di operazioni per livello di progettazione (preliminare, definitivo, esecutivo e avviato) divise per ogni PIUSS ammesso a finanziamento POR

PIUSS	Numero di operazioni per livello di progettazione									
	N. di operazioni con progettazione preliminare	Percentuale del numero di operazioni preliminari rispetto al totale delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	N. di operazioni con progettazione definitiva	Percentuale del numero di operazioni in progettazione definitiva rispetto al totale delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	N. di operazioni con progettazione esecutiva	Percentuale del numero di operazioni in progettazione esecutiva rispetto al totale delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	N. di operazioni avviate	Percentuale del numero di operazioni avviate rispetto al totale delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS	totale progetti	Somma delle percentuali delle operazioni finanziate per ogni singolo PIUSS
Alta Val d'Elsa	2	18,18	3	27,27	2	18,18	4	36,36	11	100,00
Arezzo	14	66,67	2	9,52	2	9,52	3	14,29	21	100,00
Carrara	2	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	100,00
Firenze ²⁷	8	57,14	1	7,14	3	21,43	2	14,29	14	100,00
Livorno	2	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	100,00
Lucca	11	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	11	100,00
Pisa	14	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	14	100,00
Piombino	4	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	100,00
Prato	2	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	100,00
Pistoia	9	90,00	0	0,00	1	10,00	0	0,00	10	100,00
Viareggio	15	60,00	2	8,00	4	16,00	4	16,00	25	100,00
Follonica	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Totale	83	71,55	8	6,90	12	10,34	13	11,21	116	100,00

Fonte: Istanze PIUSS presentate alla Regione Toscana e allegato E del Decreto n.5062 del 13/10/2009

²⁷ Il progetto Ex Leopoldine del Comune di Firenze non è stato inserito nella tabella in quanto non è noto il suo livello di progettazione; dunque il PIUSS di Firenze contiene un progetto in meno (14) e 3.826.266,00 euro in meno.

Tabella 4.9 - Numero di operazioni finanziate per ogni PIUSS ammesso a finanziamento e spese ammissibili divise per linee d'intervento

PIUSS	Spesa che ha ottenuto il contributo (B)					Numero di operazioni (B)					Dimensione media delle operazioni				
	5.1°	5.1B	5.1C	5.1D	5.2	5.1A	5.1B	5.1C	5.1D	5.2	5.1A	5.1B	5.1C	5.1D	5.2
PIUSS Altavaldelsa	0,00	3.533.015,00	632.177,00	0,00	31.266.229,00	0	5	1	0	5	0,00	706.603,00	632.177,00	0,00	6.253.245,80
PIUSS Arezzo	3.644.404,00	5.078.943,00	2.733.077,00	395.206,00	11.154.562,00	3	4	5	2	7	1.214.801,33	1.269.735,75	546.615,40	197.603,00	1.593.508,86
PIUSS Carrara	0,00	0,00	0,00	1.473.455,00	0,00	0	0	0	2	0	0,00	0,00	0,00	736.727,50	0,00
PIUSS Cascina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIUSS Firenze	4.615.732,00	9.262.573,00	6.741.369,00	1.330.230,00	5.944.550,00	2	6	2	1	4	2.307.866,00	1.543.762,17	3.370.684,50	1.330.230,00	1.486.137,50
PIUSS Follonica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIUSS Grosseto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIUSS Livorno	0,00	2.100.347,00	345.000,00	0,00	0,00	0	1	1	0	0	0,00	2.100.347,00	345.000,00	0,00	0,00
PIUSS Lucca	15.174.451,00	8.855.015,00	1.879.507,00	1.603.069,00	9.165.672,00	3	3	1	1	3	5.058.150,33	2.951.671,67	1.879.507,00	1.603.069,00	3.055.224,00
PIUSS Montevarchi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIUSS Piombino	3.781.011,00	2.972.926,00	3.997.704,00	1.351.140,00	0,00	1	1	1	1	0	3.781.011,00	2.972.926,00	3.997.704,00	1.351.140,00	0,00
PIUSS Pisa	4.971.000,00	5.899.080,00	8.575.415,00	1.391.532,00	16.180.850,00	2	3	3	1	5	2.485.500,00	1.966.360,00	2.858.471,67	1.391.532,00	3.236.170,00
PIUSS Pistoia	0,00	5.075.981,00	1.700.454,00	927.619,00	0,00	0	5	4	1	0	0,00	1.015.196,20	425.113,50	927.619,00	0,00
PIUSS Prato	0,00	24.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0	2	0	0	0	0,00	12.000.000,00	0,00	0,00	0,00
PIUSS Quarrata	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PIUSS Viareggio	1.451.636,00	7.687.337,00	9.766.777,00	1.973.482,00	5.227.999,00	3	5	10	2	5	483.878,67	1.537.467,40	976.677,70	986.741,00	1.045.599,80
Totale	33.638.234,00	74.465.217,00	36.371.480,00	10.445.733,00	78.939.862,00	14	35	28	11	29	2.402.731,00	2.127.577,63	1.298.981,43	949.612,09	2.722.064,21

Fonte: Allegato E del decreto n. 5062 del 13/10/2009, Regione Toscana.

5. LA QUALITÀ DEI MECCANISMI PARTENARIALI

In questo capitolo vengono analizzate le modalità attraverso le quali si sono esplicate le attività partenariali nella convinzione che un efficace coinvolgimento dei diversi soggetti partecipanti al PIUSS rappresenti un aspetto importante ai fini dell'effettivo successo della progettazione integrata.

La valutazione della qualità del processo concertativo che ha condotto alla definizione dei PIUSS, in dettaglio, si è svolta attraverso la verifica dei seguenti aspetti:

- le modalità concrete di partecipazione e di coinvolgimento del partenariato locale;
- le caratteristiche delle interazioni tra le diverse componenti, istituzionali e socio-economiche, del partenariato locale;
- i primi effetti maturati a seguito del percorso concertativo effettuato per l'elaborazione dei PIUSS.

5.1 Le opinioni del partenariato locale

Relativamente al primo elemento, ossia alle modalità di attuazione del dialogo partenariale, gli esiti pervenuti dall'indagine condotta dimostrano che le interazioni tra i diversi soggetti interessati sono avvenute non solo nelle occasioni istituzionali (ossia le Conferenze di Concertazione), ma molto spesso (83% dei casi) attraverso incontri collaterali di natura più informale. Tale esito va giudicato positivamente in quanto rappresenta un chiaro segnale che lo scambio di opinioni e di informazioni tra i vari partner ha avuto natura fattiva. Il risultato appena richiamato esclude inoltre (fatta eccezione per una quota molto modesta di casi pari al 16,88%) l'ipotesi (che non poteva essere scartata a priori) che il dialogo sia stato avviato solo per adempiere alle indicazioni fornite dall'Amministrazione Regionale (attraverso il "Disciplinare delle modalità di attuazione dei PIUSS" e con l'"Avviso per la presentazione di manifestazione di interesse al cofinanziamento dei PIUSS").

Come si può notare dalla successiva Tabella 5.1, gli ulteriori incontri rispetto a quelli svolti nell'ambito delle Conferenze di Concertazione, hanno rappresentato per una parte dei casi (24,68%), ulteriori occasioni di confronto per discutere di aspetti generali inerenti lo strumento PIUSS e i suoi contenuti, per un'altra parte (sempre il 24,68%), momenti di dibattito su aspetti tecnici specifici, che interessavano gruppi omogenei di interesse.

Tabella 5.1 - Quali sono state le modalità di attuazione del dialogo partenariale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Il dialogo si è esclusivamente sviluppato nell'ambito degli incontri formali di concertazione	13	16,88
Il dialogo si è sviluppato anche attraverso incontri informali e ha previsto:	64	83,12
- <i>momenti di confronto su argomenti generali</i>	19	24,68
- <i>incontri frequenti su aspetti specifici</i>	12	15,58
- <i>incontri tecnici bilaterali</i>	5	6,49
- <i>incontri tecnici per gruppi di interesse</i>	19	24,68
- <i>altro</i>	0	0,00
- <i>mancate risposte in merito alle modalità di sviluppo del dialogo informale</i>	9	11,69
Totale	77	100,00

Mancate risposte in merito all'attivazione d'incontri formali e informali: n. 1

Dopo aver determinato le modalità di funzionamento del meccanismo partenariale nell'ambito dei vari PIUSS attraverso la considerazione degli aspetti sopra indicati, un ulteriore elemento che è stato analizzato a questo riguardo è rappresentato dalla valutazione della qualità del dialogo che si è instaurato tra i vari soggetti coinvolti, rappresentanti interessi differenti. Come si evince dalla Tabella 5.2 sottostante, in questo caso, non può che essere rilevato un elevato successo dell'iniziativa in quanto la maggior parte dei rispondenti (89,61%) ha dichiarato di avere partecipato a discussioni costruttive e franche sugli interessi in gioco, mentre risulta irrilevante la quota di soggetti che dichiara lo svolgimento di attività di interscambio esclusivamente caratterizzate da dialoghi con natura formale.

Tabella 5.2 - Quale è stata la qualità del dibattito partenariale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Il dibattito partenariale è stato franco, costruttivo e concreto	69	89,61
Il dibattito partenariale è stato efficace solo per alcuni aspetti	5	6,49
Il dibattito partenariale ha avuto esclusivamente natura formale	3	3,90
Altro	0	0,00
Totale	77	100,00

Mancate risposte: n. 1

Un ulteriore approfondimento del grado di efficacia del percorso concertativo è stato poi effettuato richiedendo ai firmatari dell'Intesa di Concertazione partecipanti al Focus Group una descrizione dei principali insegnamenti acquisiti grazie al dibattito partenariale a cui hanno preso parte. In questo ambito, l'indagine ha rilevato che la principale lezione (per il 69% circa dei rispondenti) derivante dall'esperienza partenariale connessa ai PIUSS, riguarda proprio il riconoscimento dell'acquisizione di una maggiore consapevolezza dei vantaggi derivanti dall'attivazione di forme collaborative con altri soggetti territoriali. Tale risultato acquisisce una particolare importanza in quanto dimostra che l'implementazione dell'attività concertativa prevista dal PIUSS ha conseguito uno degli obiettivi fondamentali ai fini delle potenzialità di successo dei PIUSS in termini di miglioramento della governance locale, cioè quello di sensibilizzare i vari attori locali circa l'imprescindibilità, per le future azioni di sviluppo locale, di adottare approcci che prevedano il coinvolgimento comune di più soggetti.

Tabella 5.3 - Quali sono stati i principali insegnamenti tratti dal dibattito partenariale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Aumento del livello di conoscenza degli strumenti di programmazione	3	4,69
Aumento della conoscenza del concetto di integrazione progettuale (tipologica, localizzativa, ecc.)	6	9,37
Aumento della conoscenza delle problematiche del territorio	4	6,25
Aumento del livello di conoscenza sui vantaggi derivanti dall'attivazione di forme collaborative con altri soggetti territoriali	44	68,75
Nessun insegnamento	3	4,69
Altro	4	6,25
Totale	64	100,00

Mancate risposte: n. 14

5.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori

Conformemente a quanto evidenziato elaborando le informazioni fornite dai partecipanti ai Focus (si veda Tabella 5.1), dalle interviste ai Comuni Coordinatori emerge che l'interscambio con i diversi soggetti appartenenti al partenariato economico-sociale ed istituzionale coinvolti nell'elaborazione del PIUSS, è avvenuto molto spesso (94% dei casi circa) attraverso incontri di natura informale, collaterali alle occasioni istituzionali. Questi ulteriori momenti di confronto hanno rappresentato prevalentemente occasioni aggiuntive di discussione su aspetti generali relativi alle opportunità del PIUSS (37,5%) o possibilità di approfondimento su questioni specifiche (37,5%).

Tabella 5.4 - Quali sono state le modalità di attuazione del dialogo partenariale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Il dialogo si è esclusivamente sviluppato nell'ambito degli incontri formali di concertazione	1	5,88
Il dialogo si è sviluppato anche attraverso incontri informali e ha previsto:	16	94,12
- <i>momenti di confronto su argomenti generali</i>	6	37,50
- <i>incontri frequenti su aspetti specifici</i>	6	37,50
- <i>incontri tecnici bilaterali</i>	1	6,25
- <i>incontri tecnici per gruppi di interesse</i>	4	25,00
Totale	17	100,00

Coerentemente con questa dimostrazione del fattivo funzionamento del meccanismo partenariale, l'analisi della qualità del dialogo ha rilevato, anche per i Comuni Coordinatori, la piena validità dell'attività svolta in questo ambito. Nella maggioranza dei casi (82%), infatti, il dibattito tra i vari soggetti interessati è stato ritenuto generalmente franco e costruttivo e nelle altre occasioni (circa 18% dei casi), comunque è stato considerato utile, seppur più circoscritto, ossia limitato a specifici aspetti (quali ad esempio la funzionalità delle opere o la progettualità realizzabile da soggetti diversi dal Comune Coordinatore).

Tabella 5.5 - Quale è stata la qualità del dibattito partenariale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Il dibattito partenariale è stato franco, costruttivo e concreto	14	82,35
Il dibattito partenariale è stato efficace solo per alcuni aspetti	3	17,65
Il dibattito partenariale ha avuto esclusivamente natura formale	0	0,00
Altro	0	0,00
Totale	17	100,00

Riguardo agli insegnamenti desumibili dall'esperienza concertativa effettuata per l'elaborazione dei PIUSS, le risposte fornite dai referenti per i Comuni Coordinatori invece rivelano esiti lievemente differenti da quelli emersi dalle interviste al partenariato locale. In questo ambito, infatti, gli intervistati hanno riscontrato che il principale effetto derivante dal dibattito partenariale conclusosi recentemente, riguarda l'aumento della

conoscenza degli strumenti di programmazione (47% dei casi); secondariamente (35% dei rispondenti), le attività concertative svolte, hanno determinato una maggiore consapevolezza dei vantaggi collegabili alla realizzazione di forme di collaborazione con altri soggetti territoriali (tale aspetto aveva invece riscosso il 68% delle adesioni tra i soggetti partenariali). Va inoltre notato che, in questo caso, scompaiono alcune categorie di insegnamenti rilevate dai partner socio-economici ed istituzionali (si veda a questo proposito la Tabella 5.3 e le categorie di insegnamento come ‘Aumento della conoscenza del concetto di integrazione progettuale’ e ‘Aumento della conoscenza delle problematiche del territorio’). Questo esito, però, probabilmente deriva dai diversi ruoli che i soggetti del partenariato posseggono rispetto al Comune nel contesto locale ed in particolare dal fatto che solitamente molti di loro (ad esempio gli operatori in campo sociale) non si occupano di programmi per lo sviluppo locale e hanno potuto acquisire una maggiore varietà di vantaggi dalle attività concertative.

Tabella 5.6 - Quali sono stati i principali insegnamenti tratti dal dibattito partenariale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Aumento del livello di conoscenza degli strumenti di programmazione	8	47,06
Aumento del livello di conoscenza sui vantaggi derivanti dall’attivazione di forme collaborative con altri soggetti territoriali	6	35,29
Aumento della consapevolezza sulla crucialità dello svolgimento dell’analisi di fattibilità degli interventi da realizzare	1	5,88
Nessun insegnamento	2	11,76
Altro	0	0,00
Totale	17	100,00

6. LE POTENZIALITA' DEI PIUSS DI INCIDERE SULLE DINAMICHE DI SVILUPPO LOCALE

Tale sezione mira ad indagare la capacità del processo di formazione dei PIUSS di attivare meccanismi virtuosi in grado di garantire il successo delle iniziative presentate, sia in riferimento all'implementazione dei Piani Integrati stessi che della loro efficacia rispetto alle esigenze del territorio.

In altri termini il lavoro effettuato in questo ambito è volto ad individuare la presenza di alcuni primi segnali nel processo di elaborazione dei PIUSS che assicurino l'attivazione della progettazione integrata e di suoi impatti positivi sul territorio.

Tenendo in considerazione quanto appena indicato, l'attività di valutazione svolta in questa sede dunque punta ad esaminare alcuni aspetti che vengono considerati "fattori di propedeuticità" in termini di potenzialità di successo dei PIUSS.

6.1 Le opinioni del partenariato locale

In questo ambito, in primo luogo, si è cercato di comprendere se i PIUSS contenessero una proposta unitaria di sviluppo locale che fosse una reale espressione delle esigenze dei diversi attori presenti sul territorio. In termini operativi, questo obiettivo è stato tradotto nell'esame della capacità del Comune Coordinatore di elaborare una strategia ed una progettazione in grado di riassumere le istanze promosse dal territorio che rappresenta un elemento cruciale ai fini di comprendere quanto il PIUSS rappresenti le necessità dei diversi soggetti locali.

Dalle risposte rinvenute tramite l'indagine questionaria rivolta ai membri del partenariato locale, appare che questa prima verifica abbia avuto un esito positivo.

Come si può infatti evincere, osservando la Tabella 6.1 sottostante, il Comune Coordinatore ha dimostrato una notevole capacità di ascolto dei bisogni manifestati dai diversi interlocutori, tanto che essa è stata giudicata nella maggioranza dei casi, buona (55,13%) se non addirittura eccellente (circa 36%).

Tabella 6.1 - Capacità di pilotaggio del Comune Coordinatore: capacità di ascolto

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Eccellente	28	35,90
Buona	43	55,13
Sufficiente	6	7,69
Scarsa	1	1,28
Totale	78	100,00

Contemporaneamente, il Comune Coordinatore ha dimostrato anche una considerevole capacità di interpretare e moderare le diverse istanze emerse dalle attività concertative. Infatti, l'abilità del Soggetto Coordinatore di comporre i fabbisogni emersi, è stata ritenuta (si veda Tabella 6.2) nella maggior parte dei casi buona (53,13%) ed eccellente (33,33%).

Quanto appena riportato, dunque, oltre a militare a favore del fatto che i PIUSS si caratterizzino per la presenza di proposte progettuali che rappresentano la sintesi delle esigenze manifestate dai territori, testimonia ulteriormente, confermando il giudizio emerso nel capitolo precedente, il fatto che il partenariato attivato ha dialogato in modo fattivo.

Tabella 6.2 - Capacità di pilotaggio del Comune Coordinatore: abilità nella composizione delle diverse istanze emerse dalle attività concertative

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Eccellente	26	33,33
Buona	43	55,13
Sufficiente	8	10,26
Scarsa	1	1,28
Totale	78	100,00

Un altro fattore cruciale che influenza la buona riuscita di esperienze complesse come quelle dei PIUSS, è certamente la *carica motivazionale*.

In questo ambito, il gruppo di valutazione ha dunque ritenuto opportuno andare ad analizzare la capacità del Comune Coordinatore di promuovere e diffondere l'importanza della progettazione integrata, nell'ottica che la maggiore consapevolezza della portata dell'operazione da parte degli attori locali migliori la loro capacità di partecipazione e quindi in seguito di implementazione dei PIUSS.

Le testimonianze raccolte in merito hanno dimostrato, come si osserva dalla Tabella 6.3, che i soggetti coordinatori sono riusciti in questo tentativo di fornire un'adeguata spinta motivazionale, in quanto la loro abilità nel trasmettere la rilevanza della progettazione integrata è stata ritenuta più che soddisfacente: per la maggior parte dei rispondenti (circa il 59%) essa è stata buona; per il 25,33% è risultata eccellente.

Tabella 6.3 - Capacità di pilotaggio del Comune Coordinatore: abilità nel diffondere l'importanza della progettazione integrata

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Eccellente	19	25,33
Buona	44	58,67
Sufficiente	8	10,67
Scarsa	4	5,33
Totale	75	100,00

Mancate risposte: n. 3

Altra condizione fondamentale per il buon esito delle progettazioni complesse che mettono insieme una varietà di operatori ed interventi, è la presenza di un soggetto che svolga una funzione di guida e venga considerato da tutti i partecipanti come un valido punto di riferimento per dare corso alle iniziative.

In questa ottica, si è reso dunque necessario valutare il livello di autorevolezza che veniva riconosciuto al Comune Coordinatore da parte dei partecipanti alle Conferenze di Concertazione, in maniera tale da comprendere se questo ruolo di guida fosse stato adeguatamente svolto e percepito.

Anche in questo caso, l'indagine condotta ha dato esito positivo mostrando la presenza di un altro fattore propedeutico. Quasi la totalità dei rispondenti (oltre il 97%) ha dichiarato, infatti, che il Comune Coordinatore ha svolto in modo adeguato il proprio ruolo di guida e di coordinamento.

Tabella 6.4 - Il comune ha svolto in modo adeguato il proprio ruolo di guida?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
No	2	2,60
Si	75	97,40
Totale	77	100,00

Mancate risposte: n. 1

Un elemento che potrebbe essere utile nella elaborazione ed implementazione di progetti di tipo integrato è rappresentato dal bagaglio di conoscenze che vengono maturate nell'ambito di esperienze precedenti. L'aver già partecipato a iniziative simili, infatti, migliora, in primo luogo, la sensibilità rispetto alle tematiche oggetto di lavoro ed inoltre facilita la partecipazione dei diversi soggetti alle varie fasi, incrementando la qualità dei loro contributi.

A questo riguardo, dunque, è stato chiesto ai soggetti partecipanti di indicare la loro eventuale partecipazione ad esperienze pregresse di iniziative che prevedevano l'attuazione di approcci integrati. La verifica in questo campo ha dato esiti positivi (si veda Tabella 6.5): la maggioranza degli intervistati (oltre il 53%) ha riportato di essersi già confrontato con progetti di sviluppo locale di carattere integrato anche se non può essere

trascurato che una buona parte dei rispondenti (poco meno della metà, ossia circa il 47%) ha dichiarato di non avere conoscenza di altre esperienze di sviluppo locale integrato.

Tabella 6.5. - Partecipazione dei soggetti a precedenti esperienze che prevedevano l'implementazione di approcci integrati (il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Il soggetto non ha partecipato ad altre esperienze di sviluppo locale	35	46,67
PISL	5	6,67
Centri Commerciali Naturali	2	2,67
PASL	5	6,67
Patti territoriali	4	5,33
Progettazione finanziata con risorse comunitarie	3	4,00
Progettazione a livello provinciale	5	6,67
Progettazione a livello comunale	6	8,00
Esperienze di collaborazione per la realizzazione di singoli progetti	5	6,67
Altri tipi di progettazione integrata	7	9,33
Non specifica	5	6,67
Totale risposte pervenute	80	-
Totale rispondenti	75	-

Mancate risposte: n. 3

Ultimo elemento da prendere in considerazione e che costituisce un ulteriore segnale confortante per il successo dell'iniziativa, è rappresentato dal *livello di condivisione dei Piani, in termini sia di strategia che di progettazione*. In questo ambito, allo scopo, sono state prese ad esame le modalità di individuazione delle finalità dei PIUSS e dei progetti da inserirvi.

Come si osserva dalla Tabella 6.6 sottostante, questa verifica ha chiaramente evidenziato che le scelte strategiche effettuate sono prevalentemente (nell'83% dei casi circa) il risultato delle attività concertative (dando così un ulteriore conferma del ruolo del partenariato già evidenziato in precedenza). Ma ancor più rilevante appare poi sottolineare che in questo ambito le finalità individuate sono state determinate, in buona parte (circa il 54%), nella piena consapevolezza delle caratteristiche dell'area e nella considerazione delle diverse opzioni evolutive.

6.6 - Modalità di individuazione delle finalità del PIUSS (il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Le finalità sono state individuate nell'ambito della sfera politico-amministrativa del Comune Coordinatore sulla base delle proprie strategie	8	14,81
Le finalità sono state individuate "componendo" le istanze pervenute dai soggetti partenariali	16	29,63
Le finalità sono state individuate nell'ambito della sfera politico-amministrativa del Comune Coordinatore nell'ottica di massima utilizzazione delle opportunità di finanziamento offerte dal PIUSS	1	1,85
Le finalità sono state individuate sulla base delle analisi delle problematiche e delle opportunità territoriali in sede di concertazione	29	53,70
Altro	2	3,70
Totale risposte pervenute	56	-
Totale rispondenti	54	-

Mancate risposte: n. 24

Relativamente alle scelte inerenti il parco progetti da inserire nei PIUSS va infine messo in evidenza che l'ottica prevalentemente adottata è stata di tipo funzionale. Secondo i rispondenti, infatti, il criterio principalmente seguito (circa il 46% dei casi) per l'individuazione e selezione dei progetti da inserire nei PIUSS è stato quello della ricerca della coerenza con la strategia e tra gli stessi progetti e della loro fattibilità tecnica. Anche in questo ambito, un ruolo rilevante è stato attribuito al dialogo partenariale, infatti una influenza preponderante della sfera politica e amministrativa è stata segnalata solo nel 23% dei casi.

Tabella 6.7 - Modalità di individuazione dei progetti da inserire nel PIUSS (il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Coerenza dei progetti rispetto alle strategie locali e fattibilità degli interventi individuata in sede di concertazione	16	45,71
Livello di avanzamento della progettazione degli interventi individuata in sede di concertazione	1	2,86
Distribuzione dei progetti in funzione della rappresentatività dei vari Enti individuata in sede di concertazione	1	2,86
Scelte effettuate dalla sfera politico-amministrativa del Comune Coordinatore	8	22,86
Attraverso discussioni portate avanti in sede di concertazione	11	31,43
Altro	1	2,86
Totale risposte pervenute	38	-
Totale rispondenti	35	-

Mancate risposte: n. 43

6.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori

Questo secondo paragrafo è volto ad approfondire ulteriormente l'analisi degli aspetti propedeutici che mostrerebbero le potenzialità di successo della progettazione PIUSS, allo scopo di affinare il giudizio sulla capacità del processo attivato per l'elaborazione dei PIUSS di implementare meccanismi virtuosi. Seguendo dunque lo schema adottato nel paragrafo 6.1 per la ricerca della presenza di segnali positivi rispetto ai vari fattori, in questa sede vengono prese ad esame le opinioni fornite dal Comune Coordinatore in merito alle caratteristiche delle attività svolte per la predisposizione dei Piani.

In questo ambito, in primo luogo, le interviste effettuate (si veda Tabella 6.8) forniscono un'ulteriore conferma della presenza di segnali positivi relativamente alla individuazione di una proposta unitaria in grado di rappresentare le esigenze del territori. Tale giudizio è collegato alla dimostrata capacità, da parte dei membri del partenariato locale, di contribuire fattivamente alla formazione della progettazione PIUSS, tramite interventi che mostravano la loro consapevolezza dell'iniziativa e del territorio. Secondo i referenti comunali, infatti, i partecipanti agli incontri di concertazione sono stati in grado, nella grande maggioranza dei casi (94%), di comunicare i propri fabbisogni e le relative aspettative in modo chiaro contribuendo alla discussione con un'elevata propositività. In alcuni casi, inoltre, gli attori locali hanno dimostrato di intervenire sulla base di un adeguato livello consapevolezza del contesto di riferimento, in quanto essi sono riusciti a motivare opportunamente le richieste e le proposte avanzate.

Tabella 6.8 - Capacità di comunicazione dei fabbisogni da parte dei soggetti partecipanti

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione in percentuale rispetto al totale dei rispondenti
I soggetti partecipanti hanno comunicato i propri fabbisogni in modo chiaro, motivato e propositivo	8	47,06
I soggetti partecipanti hanno comunicato i propri fabbisogni in modo chiaro e propositivo	8	47,06
La maggior parte dei partecipanti ha mostrato scarsa conoscenza dei propri fabbisogni e conseguentemente è risultata bassa la capacità di comunicazione	1	5,88
Totale rispondenti	17	100,00

In riferimento alla presenza di un soggetto che svolge una funzione di guida, l'autovalutazione richiesta ai rappresentanti del Comune in merito al proprio operato, fornisce un dato interessante che mostra la ritrosia dei soggetti intervistati ad esprimere giudizi auto valutativi (risultano infatti 11 mancate risposte al quesito posto). Per quanto riguarda i rispondenti comunque i segnali sono positivi. Come si evince dalla Tabella 6.9 sotto riportata, infatti, i referenti comunali ritengono di aver svolto il lavoro di pilotaggio con esiti più che sufficienti (l'83% circa lo considera discreto, il restante 17% eccellente), in quanto considerano di essere stati, in primo luogo, abili nell'interpretare e comporre le varie istanze pervenute e secondariamente capaci di fornire ai soggetti del partenariato chiare linee d'indirizzo che hanno favorito l'attività di concertazione e coordinamento.

Tabella 6.9 - Adeguatezza dell'attività di pilotaggio svolta dai comuni

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione in percentuale rispetto al totale dei rispondenti
L'attività di pilotaggio è stata svolta in modo eccellente	1	16,67
L'attività di pilotaggio è stata svolta in modo discreto	5	83,33
L'attività di pilotaggio è stata sufficientemente svolta	0	0,00
Totale rispondenti	6	-

Mancate risposte: 11

Rispetto alla necessità di possedere e trasmettere un'adeguata carica motivazionale al fine di incrementare la consapevolezza degli attori locali e quindi la loro capacità di partecipazione all'iniziativa PIUSS ed attuazione degli interventi, i pareri raccolti nell'ambito delle interviste ai referenti dei Comuni Coordinatori dimostrano che (si veda Tabella 6.10), in relazione all'impegno profuso dai soggetti politici nel promuovere e diffondere le specificità della progettazione integrata, l'operato da questi svolto è da ritenersi di rilevante importanza. Gli intervistati infatti affermano che il supporto ricevuto dalla sfera politica per elaborare e diffondere la progettazione PIUSS è stato nella maggior parte dei casi (circa 62%) cruciale. In particolare, dichiarano che l'importanza del ruolo assunto dai soggetti politici è testimoniato dal peso determinante che essi hanno avuto nelle fasi decisionali iniziali, oltre che nello svolgimento di attività promozionali delle proposte progettuali inserite nel PIUSS.

Tabella 6.10 - Livello di impegno profuso dai soggetti politici nel promuovere le specificità dell'integrazione

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Supporto cruciale	8	61,54
Supporto generale	4	30,77
Supporto marginale	1	7,69
Totale	13	100,00

Mancate risposte: n. 4

Relativamente all'influenza positiva per l'attuazione di progetti di natura integrata della presenza di un bagaglio di esperienze pregresse maturate nello stesso campo, da parte dei soggetti interessati e preposti alla realizzazione degli interventi, le informazioni pervenute dalle interviste ai Comuni coordinatori continuano a generare aspettative positive, in quanto solo una minima quota (circa il 24%) dei rispondenti ha dichiarato di non avere avuto esperienze pregresse di progettazione integrata (si veda Tabella 6.11). Al contrario, la maggioranza degli intervistati (oltre l'80%) ha sostenuto di aver già preso parte ad iniziative di sviluppo locale a carattere integrato, dalle quali ha verosimilmente sviluppato una sensibilità verso l'approccio integrato e tratto insegnamenti per definire la progettazione PIUSS.

Tabella 6.11 - Tipologie di esperienze pregresse di progettazione integrata (il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione in percentuale rispetto al totale dei rispondenti
PASL	4	23,53
Altra programmazione a livello locale	5	29,41
Altra progettazione finanziata con risorse europee	5	29,41
Esperienze pregresse di collaborazione per la realizzazione di singoli progetti	1	5,88
Nessuna esperienza pregressa di progettazione integrata	4	23,53
Totale risposte pervenute	19	-
Totale rispondenti	17	-

In riferimento alle modalità di individuazione delle finalità dei PIUSS, le quali rappresentano un importante elemento per la valutazione del livello di condivisione della progettazione integrata, l'analisi effettuata presso i referenti dei Comuni Coordinatori ha fatto invece emergere punti di vista differenti rispetto alle opinioni fornite dai soggetti che hanno costituito il partenariato locale. In questo caso, infatti, i rispondenti hanno dichiarato che le scelte strategiche contenute nei PIUSS sono state prevalentemente (circa per il 59% dei casi) definite nell'ambito della sfera politico-amministrativa dell'Ente mentre l'analoga percezione dei soggetti partenariali risultava pari al 30% circa. Questo risultato è sicuramente fortemente coerente con il positivo autogiudizio elaborato dagli stessi Comuni Coordinatori in merito alla propria capacità di pilotaggio (si veda a tal proposito la Tabella 6.11 precedente) e alla propria abilità nel fornire ai soggetti del partenariato chiare linee d'indirizzo. D'altra parte, però, esso porta a ripensare le caratteristiche della partecipazione degli attori locali al processo di formazione dei PIUSS, in quanto induce a considerare che, sebbene il ruolo del partenariato sia stato attivo (come dimostrano le informazioni riportate in precedenza), probabilmente la collaborazione è divenuta fattiva dalle fasi immediatamente successive alla ricerca dell'input iniziale, che invece forse è stato prevalentemente ad appannaggio del Comune Coordinatore.

Tabella 6.12 - Modalità di individuazione delle finalità del PIUSS (il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione in percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Le finalità sono state individuate nell'ambito della sfera politico-amministrativa del comune coordinatore sulla base delle proprie strategie	10	58,82
Le finalità sono state individuate "componendo" le istanze pervenute dai soggetti partenariali	2	11,76
Le finalità sono state individuate nell'ambito della sfera politico-amministrativa del comune coordinatore nell'ottica di massima utilizzazione delle opportunità di finanziamento offerte dal PIUSS	1	5,88
Analisi delle problematiche e delle opportunità territoriali in sede di concertazione	5	29,41
Totale risposte pervenute	18	-
Totale rispondenti	17	-

Circa, infine, le modalità di scelta del parco progetti che è stato inserito nei PIUSS, dalle testimonianze raccolte presso i Comuni Coordinatori non emerge la predilezione per un criterio di selezione. Come si evince, infatti dalla Tabella 6.13 sottostante, le modalità di individuazione delle proposte progettuali sembrano suddividersi quasi equamente rispetto a tre differenti ottiche: la coerenza dei progetti rispetto alle strategie locali e la fattibilità degli interventi (che ha rappresentato la risposta ampiamente maggioritaria fornita dai soggetti del partenariato), la presenza di precisi indirizzi politico-amministrativi, le decisioni prese nell'ambito delle attività concertative.

Tabella 6.13 - Modalità di individuazione dei progetti da inserire nel PIUSS (il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione in percentuale
Coerenza dei progetti rispetto alle strategie locali e fattibilità degli interventi	6	35,29
Scelte effettuate dalla sfera politico-amministrativa	6	35,29
Attraverso attività concertative	5	29,41
Altro	0	0,00
Totale	17	100,00

7. LA CONFORMITA' DEL CAPITALE UMANO COINVOLTO DAL PROCESSO DI PROMOZIONE E FORMAZIONE DEI PIUSS

Il processo di 'costruzione' dei PIUSS (promozione, progettazione e compilazione della domanda per l'istruttoria) ha comportato l'esecuzione di numerose tipologie di attività per il cui svolgimento aveva una importanza cruciale la disponibilità sia di specifiche professionalità adatte a svolgere i vari compiti richiesti, che di un congruo numero di risorse umane in grado di dedicare il proprio impegno full time per un periodo di tempo circoscritto alla materiale messa in opera delle azioni necessarie a completare l'istanza di finanziamento.

Alla luce dunque della complessità appena enunciata, è risultato opportuno inserire, tra le questioni oggetto di valutazione, un approfondimento sul livello di adeguatezza delle diverse figure professionali coinvolte (sia in termini di qualifiche che di numerosità) nell'elaborazione dei PIUSS.

In altri termini, il lavoro presentato in questo capitolo è stato volto a verificare se a livello qualitativo e quantitativo le risorse umane risultate disponibili per le attività PIUSS siano state sufficienti e le professionalità attivate siano state in grado di coprire le diverse tipologie di esigenze emerse in corso d'opera, in maniera tale da assicurare il successo di tutte le fasi previste per il ciclo di vita dei PIUSS.

7.1 Le opinioni del partenariato locale

L'analisi condotta per verificare la conformità del capitale umano coinvolto, dal punto di vista operativo è stata effettuata in questo primo paragrafo tramite il reperimento delle opinioni dei partecipanti alla concertazione, sui due seguenti aspetti:

- la qualità dei servizi di assistenza forniti dal Comune Coordinatore alle Conferenze di Concertazione, in quanto si è ritenuto che tale elemento fosse una valida proxy per verificare le caratteristiche delle risorse umane impiegate (l'assunto alla base di questa operazione e che la bontà di un servizio di assistenza tecnica è strettamente dipendente, oltre che da altri fattori, dalle capacità di coloro che lo offrono);
- l'adeguatezza del numero e delle figure professionali coinvolte nelle diverse attività per la promozione, progettazione e presentazione dei PIUSS.

Relativamente al primo elemento, ossia la qualità dell'assistenza prestata dal Comune Coordinatore (eventualmente supportato da professionalità esterne) ai fini di sostenere i vari soggetti nel delineare le proprie proposte progettuali, come è possibile osservare dalla Tabella 7.1 sottostante, i giudizi espressi dagli intervistati sono stati esclusivamente positivi: i servizi resi sono stati infatti considerati utili (57,53% dei casi), cruciali (circa 29%) o propedeutici a dibattere particolari questioni (12,33%). Solo in un caso, invece, l'operato del Comune, è stato ritenuto 'scarsamente rilevante'.

La positività di questo esito può dunque essere interpretato come una valutazione di adeguatezza del personale coinvolto nell'esperienza PIUSS, in quanto coloro che hanno usufruito dei servizi non hanno

avvertito particolari carenze che hanno ostacolato e reso difficile la loro partecipazione al processo di elaborazione dei PIUSS.

Va tuttavia evidenziato che dall'analisi dei dati emergono margini di miglioramento che potranno essere conseguiti in futuro dato che risulterebbe auspicabile un maggior peso dei soggetti che reputano "cruciale" il supporto di assistenza tecnica ricevuto.

Tabella 7.1 - Giudizio sui servizi di assistenza garantiti alla Conferenza di Concertazione

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Cruciali	21	28,77
Utili	42	57,53
Propedeutici ad affrontare alcuni aspetti	9	12,33
Scarsamente rilevanti	1	1,37
Totale	73	100,00

Mancate risposte: n. 5

Il giudizio positivo appena formulato (fatte salve le ulteriori evoluzioni migliorative che andrebbero perseguite) viene ulteriormente confermato dagli esiti del quesito inerente i pareri sul livello di adeguatezza del capitale umano impiegato per la predisposizione dei PIUSS. Anche in questo caso infatti gli intervistati hanno continuato ad esprimersi in maniera molto positiva (93,33%) circa la consistenza delle figure professionali messe in campo, mentre solo in poche situazioni (6,67%) sono stati rinvenuti elementi di criticità. In merito alle carenze evidenziate, si sottolinea che esse riguardano prevalentemente la sfera tecnica, intesa come la necessità di un maggior numero di soggetti in grado di risolvere gli aspetti peculiari relativi ai vari progetti.

Tabella 7.2 - Giudizio sul livello di adeguatezza del numero e delle figure professionali coinvolte nella progettazione PIUSS

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	70	93,33
No	5	6,67
Totale	75	100,00

Mancate risposte: n. 3

7.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori

Il gruppo di valutazione ha ritenuto utile procedere nell'analisi, confrontando questi giudizi positivi espressi dal partenariato locale con le informazioni che sono state reperite presso i Comuni Coordinatori, in quanto questi ultimi vengono considerati in grado di fornire valutazioni più puntali dal momento che costituiscono testimoni più diretti della macchina organizzativa attivata e quindi delle risorse umane coinvolte. In questa sede, pertanto, oltre a rilevare un'opinione sull'adeguatezza del capitale umano coinvolto per la predisposizione dei PIUSS, si è cercato di reperire informazioni sulle principali carenze ravvisate e sulla necessità di attivare consulenze esterne per espletare il processo di formazione e presentazione dei PIUSS.

Rispetto al primo aspetto, cioè la qualità e la quantità del personale dell'Ente coinvolto, le interviste condotte in questo sede hanno evidenziato che, (si veda Tabella 7.3) per la maggioranza dei Comuni (pari a circa il 65%) le figure professionali disponibili non sono risultate sempre adeguate. La principale motivazione addotta per giustificare il giudizio espresso fa riferimento al fatto che sono state ravvisate carenze relative alla disponibilità di competenze inerenti le conoscenze interdisciplinari necessarie ad affrontare la progettazione integrata, oltre che, a volte, competenze in campo economico-finanziario. Alcuni (pochi casi) hanno anche denunciato carenze dal punto di vista quantitativo, ossia il numero dei soggetti impiegati per elaborare le proposte PIUSS è risultato troppo limitato.

Tabella 7.3 - Giudizio sul livello di adeguatezza del numero e delle figure professionali coinvolte nella progettazione PIUSS

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Le figure professionali coinvolte sono risultate adeguate	6	35,29
Le figure professionali coinvolte non sono risultate adeguate	11	64,71
Totale risposte pervenute	17	100,00

Coerentemente con le criticità dichiarate rispetto alle competenze professionali disponibili, i referenti Comunali hanno dunque evidenziato che molto spesso (l'88% dei casi) i Comuni hanno attivato servizi di consulenza (si veda Tabella 7.4 sottostante).

Tabella 7.4 - Il Comune coordinatore ha usufruito di servizi di consulenza esterna?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	15	88,24
No	2	11,76
Totale	17	100,00

I servizi di consulenza richiesti hanno riguardato prevalentemente competenze specifiche: nel 53% dei casi circa, il supporto esterno domandato è stato inerente le analisi della sostenibilità economico-finanziaria per ciò che attiene la gestione degli interventi; nel 40% il sostegno esterno ha riguardato la progettazione tecnica delle operazioni. Allo stesso tempo, tuttavia, per una buona parte dei Comuni (ossia per il 40%), il ricorso ai servizi di assistenza da parte di professionisti esterni ha previsto l'attivazione di un pacchetto di servizi completo, che comprendesse prestazioni tecniche, economico-finanziarie, di supporto alla compilazione della modulistica, alla implementazione delle diverse fasi (ad esempio redazione del DOS, attivazione del partenariato locale) necessarie per la predisposizione del PIUSS e la presentazione della domanda di finanziamento.

Tabella 7.5 - Quali sono stati gli ambiti di consulenza maggiormente richiesti dal Comune Coordinatore? (Il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Analisi della sostenibilità economico-finanziaria per ciò che attiene la gestione degli interventi richiesta dalla modulistica PIUSS	8	53,33
Progettazione tecnica degli interventi	6	40,00
Pacchetto completo di assistenza esterna	6	40,00
Altro	0	0,00
Totale risposte pervenute	20	-
Totale rispondenti	15	-

Mancate risposte: n. 2

Sulla base di quanto fin qui evidenziato, dunque si osserva che la complessità dello strumento ha reso difficoltosa la diretta gestione delle varie attività previste per la definizione dei PIUSS all'interno delle amministrazioni locali, rendendo necessaria l'attivazione di supporti esterni. Il ricorso a servizi consulenziali infatti è risultato molto diffuso. Rispetto alla qualità delle prestazioni fornite, ossia al fatto che le professionalità coinvolte siano state in grado di coprire le diverse tipologie di esigenze emerse e quindi il contributo fornito sia stato considerato valido dai committenti, si evidenzia che la maggior parte (circa il 55%) dei Comuni ha ritenuto cruciale l'assistenza esterna e che la restante parte (si veda Tabella 7.6) l'ha considerata utile o propedeutica. Alla luce di questo risultato, dunque, le attività consulenziali debbono ritenersi necessarie per giungere al completamento di tutte le attività previste per la predisposizione dei PIUSS (almeno fino a quando gli organici regionali non avranno completato il processo di adeguamento al fabbisogno di competenze necessarie ad affrontare la progettazione integrata a livello locale), in quanto in grado di facilitare lo svolgimento di lavori che prendono in considerazione aspetti che non sempre rientrano nella attività consuetudinariamente svolta dai soggetti comunali.

Le evidenze mostrano inoltre che le attività consulenziali che sono state fornite hanno incontrato il gradimento dei Comuni Coordinatori.

Tabella 7.6 - Giudizio sui servizi consulenziali ricevuti

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Cruciali	6	54,55
Utili	4	36,36
Propedeutici ad affrontare alcuni aspetti	1	9,09
Scarsamente rilevanti	0	0,00
Totale risposte pervenute	11	100,00

Mancate risposte: n. 4

Approfondendo ulteriormente l'analisi in questo ambito, il gruppo di valutazione ha ritenuto infine opportuno verificare, oltre l'utilità dei contributi ricevuti dai soggetti esterni, il loro grado di internalizzazione da parte dei Comuni e quindi la loro capacità di generare effetti in grado di qualificare l'operato dell'Amministrazione pubblica locale. In questa ottica, è stato dunque chiesto ai referenti comunali di indicare le tipologie di insegnamento ricevute dal dialogo con i consulenti esterni. Come si può osservare dalla Tabella 7.7 sottostante, tuttavia, la maggioranza (55% circa) dei rispondenti ha affermato che nessuna particolare lezione è stata appresa dall'attività consulenziale attivata. Contemporaneamente, però, non può non essere evidenziato che una buona parte dei Comuni intervistati (il 45% circa) ha invece dichiarato che dall'esperienza maturata ha imparato nuove modalità organizzativo-gestionali che intende implementare nel proprio modo di lavorare.

Tabella 7.7 - Quali sono stati gli insegnamenti appresi dall'Attività consulenziale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Nuove modalità organizzativo-gestionali	5	45,45
Nessun insegnamento	6	54,55
Altro	0	0,00
Totale risposte pervenute	11	100,00

Mancate risposte: n. 4

8. IL LIVELLO DI CONDIVISIONE DA PARTE DEI SOGGETTI LOCALI DELLE SCELTE STRATEGICHE ED OPERATIVE ADOTTATE DALLA REGIONE

In questo Capitolo vengono esposti i risultati dell'analisi condotta per valutare il livello "di gradimento" delle scelte strategiche e procedurali effettuate dall'Amministrazione in tema di PIUSS da parte degli attori locali. In altri termini, in tale sezione vengono riportati gli esiti dell'attività svolta per verificare le percezioni inerenti il livello di adeguatezza e l'efficienza degli strumenti e delle procedure previste dalle disposizioni del POR CREO per il processo di formazione del PIUSS.

In questo ambito si ricorda che, come illustrato in sede di Offerta Tecnica e richiamato nel Capitolo 3 del presente documento, per raggiungere tali finalità e reperire le opinioni degli attori locali, il gruppo di valutazione aveva scelto di applicare la metodologia Delphi opportunamente declinata al caso toscano, la quale però non ha consentito di conseguire un tasso di risposta, tale (pari almeno all'80% dei soggetti contattati) da garantire informazioni statisticamente significative. Pertanto va evidenziato che quanto di seguito riportato, nonostante contenga importanti informazioni relativamente alla posizione dei partecipanti alla elaborazione dei PIUSS circa alcune scelte strategiche ed operative effettuate dall'Amministrazione Regionale per mettere in opera i PIUSS, non può essere considerato rappresentativo dal punto di vista statistico, ovvero non fornisce informazioni che possono essere estese all'universo dei partecipanti senza incorrere in margini di errore.

Riguardo agli argomenti oggetto di indagine, si precisa che il gruppo di valutazione ha ritenuto di maggiore interesse richiedere i punti di vista dei vari tipi di interlocutori sui seguenti aspetti:

- le decisioni contenute nel Disciplinare (che recepiscono anche la scelta dei criteri di ammissibilità e di selezione effettuata dal Comitato di Sorveglianza del POR) con particolare riferimento:
 - o alla dimensione dei comuni ammissibili (popolazione residente superiore a 20.000 abitanti);
 - o alla consistenza finanziaria dei PIUSS ammissibili (spesa pubblica totale ammissibile compresa tra i 20 e 50 milioni di euro);
 - o alla scelta della concentrazione a favore delle opere infrastrutturali e delle tipologie di attività interessate (Linee 5.1 a, 5.1.b, 5.1.c, 5.1.d, 5.2);
 - o alla scelta di individuare l'Ente comunale quale soggetto Coordinatore del PIUSS;
 - o alla previsione della redazione di un Documento di Orientamento Strategico;
 - o alle modalità concertative previste;

- gli strumenti operativi indicati nell'Avviso di Manifestazione di Interesse e successivamente predisposti dall'Amministrazione Regionale (Modulistica sia relativa alla parte generale del PIUSS sia alle singole operazioni).

Passando dunque ad illustrare le informazioni reperite tramite l'elaborazione delle risposte fornite in merito ad ogni singolo quesito posto (il questionario completo è riportato nell'Appendice 1.3), va subito evidenziato come si riscontri un buon consenso circa i criteri di ammissibilità individuati dalla Regione per accedere ai finanziamenti POR, inerenti le dimensioni (in termini di popolazione residente nei comuni ammissibili e spesa pubblica attivata dal PIUSS). I rispondenti infatti hanno testimoniato (si vedano Tabelle 8.1 e 8.2) di condividere le soglie demografiche e finanziarie (rispettivamente i SI sono stati pari al 91,30% ed 84,78%) individuate per determinare l'ammissibilità delle proposte.

La scelta coraggiosa effettuata inizialmente dall'AdG di concentrare le risorse su PIUSS portati avanti da Comuni con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti, dunque, ha trovato un notevole livello di condivisione tra gli attori locali. Questo risultato, di conseguenza, dimostra, almeno stando alle risposte pervenute, come i principi della selettività e della concentrazione delle risorse trovino una discreta accettazione da parte del territorio toscano.

Tabella 8.1 - Il PIUSS si è diretto ai Comuni con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti: concorda con tale soglia dimensionale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	42	91,30
No	4	8,70
Totale	46	100,00

D'altra parte coloro (la minima parte, l'8,70% dei rispondenti) che non hanno concordato con la dimensione demografica scelta affermano che essi (50% dei contrari) ritenevano opportuna la previsione della possibilità di conseguimento della soglia di 20.000 abitanti da parte di più Comuni territorialmente limitrofi, in quanto ciò avrebbe permesso di presentare progetti di sviluppo competitivo da parte di centri minori, ma omogenei e magari consentire il consolidamento di processi di aggregazione già avviati.

Analogamente all'opinione rilevata in merito alla dimensione demografica, come già evidenziato, positivo è risultato anche il giudizio fornito relativamente alla soglia finanziaria. L'intervallo di spesa fissato dall'Amministrazione Regionale, infatti, è stato reputato, dalla maggior parte degli intervistati (84,78%), condivisibile, soprattutto se valutato in relazione alla complessità, agli obiettivi e alla tipologia di interventi previsti dai PIUSS. In altri termini, gli attori locali hanno ritenuto che l'ammontare di risorse finanziarie richiesto per accedere ai finanziamenti del POR FESR fosse: i) adeguato in quanto in grado di attivare una massa critica sufficiente per far sì che i PIUSS promuovessero validi obiettivi di sviluppo socio-economici, attraverso la realizzazione di interventi di tipo multisetoriale e multifunzionale; ii) accessibile alle capacità finanziarie degli Enti locali.

Coloro che si sono dichiarati contrari (15,22% del totale rispondenti), invece, lo hanno fatto soprattutto perché hanno ritenuto che soglie finanziarie più modeste, con particolare riferimento a quella minima, avrebbero maggiormente tutelato la qualità progettuale, in quanto avrebbero disincentivato meccanismi opportunistici e poco virtuosi (inserimento di progetti non sempre ‘utili’ ma necessari finanziariamente per conseguire il livello minimo di spesa) e, al contrario, stimolato la presentazione di progetti veramente significativi per il territorio di riferimento.

Tabella 8.2 - E' stato previsto che il PIUSS debba comportare una spesa pubblica compresa tra 20 e 50 milioni di euro. Concorda con tale scelta dimensionale?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	39	84,78
No	7	15,22
Totale	46	100,00

I rispondenti (si veda Tabella 8.3) hanno poi espresso un sostanziale consenso per la decisione dell'Amministrazione Regionale di concentrare gli investimenti su opere infrastrutturali e quindi di non inserire nell'ambito PIUSS gli interventi diretti alle imprese (regimi di aiuto). La maggioranza di loro (il 64,44%) infatti concorda con la scelta di sostenere solo la realizzazione di interventi infrastrutturali probabilmente perché questa opzione ha reso più facile l'assunzione delle varie decisioni operative (ad esempio individuazione dei criteri di selezione per la scelta delle proposte progettuali) e rassicura da eventuali future criticità attuative (ad esempio difficoltà di coordinamento per la differente tempistica per la realizzazione delle due tipologie di interventi).

Tabella 8.3 - Il PIUSS è mirato a sostenere la realizzazione di interventi infrastrutturali e non prevede incentivi alle imprese: concorda con tale scelta?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	29	64,44
No	16	35,56
Totale	45	100,00

Mancata risposta: n. 1

Nonostante questo prevalente consenso per la opzione scelta dalla Regione Toscana, va comunque segnalato che, in questo caso a differenza che nei precedenti, è stato reperito anche un discreto numero di pareri contrari alla decisione regionale di non prevedere incentivi alle imprese nell'ambito dei PIUSS. Il 35,56% dei rispondenti ha infatti espresso dissenso rispetto alla scelta operata dall'Amministrazione Regionale, in quanto ha considerato la mancanza di agevolazioni per le aziende private, un fattore di indebolimento degli

aspetti integrativi, del dialogo tra “pubblico e privato”, della stessa efficacia del piano di sviluppo individuato. Come si può infatti osservare dalle informazioni contenute nella successiva Tabella 8.4, il 43,75% dei dissenzienti ritiene che la mancata partecipazione al PIUSS da parte di imprese private (quali fruitici dirette di incentivi economici) riduce l’impulso del Piano allo Sviluppo Urbano, poiché viene limitata la progettualità (la presenza di aiuti ai privati avrebbe permesso la realizzazione di ulteriori azioni, magari complementari a quelle attualmente possibili), ma soprattutto perché la presenza di imprese rappresenta una maggiore assicurazione per l’implementazione di un processo di sviluppo integrato e durevole, visto che la collaborazione tra pubblico e privato garantirebbe l’adeguato utilizzo delle strutture realizzate; coerentemente il 31,25%, manifesta la preoccupazione che il mancato coinvolgimento delle imprese quali beneficiarie degli incentivi economici possa indebolire le future possibilità a favore di una gestione integrata delle opere realizzate.

Tabella 8.4 - Motivazioni del mancato consenso alla scelta regionale di sostenere solo la realizzazione di interventi infrastrutturali

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
La mancata possibilità di ottenere un incentivo economico ha affievolito il contributo dei soggetti rappresentativi del mondo imprenditoriale durante il dialogo concertativo	3	18,75
Il mancato coinvolgimento delle imprese quali beneficiarie degli incentivi economici indebolisce le future possibilità a favore di una gestione integrata delle opere realizzate	5	31,25
L’assenza della possibilità di accordare incentivi economici alle imprese rende più problematica la completa valorizzazione delle opere realizzate	1	6,25
L’assenza di partecipazione al PIUSS da parte delle imprese (quali fruitici dirette di incentivi economici) riduce l’impulso del Piano allo sviluppo urbano	7	43,75
Totale	16	100,00

Anche in riferimento alle modalità operative individuate dall’Amministrazione Regionale, il gruppo dei rispondenti ha confermato il giudizio favorevole rispetto alle decisioni indicate nel Disciplinare. In relazione infatti alla previsione della redazione di un Documento di Orientamento Strategico da parte del Comune Coordinatore, i giudizi rinvenuti (si veda Tabella 8.5) sono positivi, dal momento che lo strumento (il DOS) è stato ritenuto utile quasi dalla totalità (97,83%) dei partecipanti al questionario. I consensi registrati circa la scelta di prevedere la predisposizione di un Documento di Orientamento Strategico derivano dalla considerazione che l’elaborazione del suddetto documento, in primo luogo, ha facilitato l’attività di stimolo e di coordinamento del Comune Coordinatore. Il DOS, infatti, ha aiutato a mettere in evidenza la strategia e gli obiettivi alla base degli interventi proposti e a circoscrivere ed orientare i temi oggetto di discussione nelle conferenze di concertazione. Di conseguenza, il DOS è stato ritenuto capace di favorire il processo di concertazione in quanto aumentando la comprensione delle proposte e del contesto di riferimento ha migliorato il dialogo partenariale e ha facilitato la condivisione delle progettualità.

Il DOS infine viene considerato positivamente anche perché ha rappresentato uno strumento in grado di incrementare l'efficacia e l'efficienza di un piano di sviluppo locale dal momento che ha permesso di presentare una progettualità ampia e complessa (la discussione attivata dal DOS ha stimolato la produzione di proposte progettuali da parte del partenariato economico-sociale) evitando però allo stesso tempo, inutili sovrapposizioni e dispersione negli investimenti, a favore invece di una razionalizzazione delle varie operazioni da porre in essere.

Tabella 8.5 - Per la presentazione del PIUSS è stato previsto che il Comune Coordinatore predisponesse un Documento di Orientamento Strategico. Lo strumento è stato utile?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	45	97,83
No	1	2,17
Totale	46	100,00

Una posizione meno positiva di quelle fino ad ora esaminate è stata assunta dai rispondenti in riferimento al giudizio sul grado di utilizzabilità degli strumenti operativi predisposti dall'Amministrazione Regionale (si veda la successiva Tabella 8.6). In questo caso infatti, i soggetti che hanno evidenziato criticità in merito, sono superiori agli operatori che hanno ritenuto la modulistica da consegnare per accedere alla possibilità di finanziamento facilmente comprensibile: 58,35% i primi contro il 41,65% dei secondi.

Tra le difficoltà segnalate prevalgono l'eccessiva rigidità, in alcune situazioni, del modello on line da compilare per la richiesta dei finanziamenti (ad esempio poca adattabilità rispetto alle diverse peculiarità dei progetti presentati) e la minuziosità delle informazioni richieste nelle sezioni inerenti i prospetti economico-finanziari dei progetti. A questo riguardo va tuttavia messo in evidenza che, seppur il giudizio espresso dai soggetti rispondenti metta in evidenza un livello di adesione modesto agli strumenti operativi messi in opera dalla Amministrazione Regionale, è doveroso sottolineare che le tipologie di criticità segnalate (scarsa flessibilità della strumentazione ed elevata puntualità delle informazioni richieste) molto difficilmente avrebbero potuto essere evitate dall'Amministrazione Regionale. La rigidità della modulistica risponde infatti ad una esigenza di confrontabilità delle diverse proposte di finanziamento che costituisce un requisito imprescindibile al fine di assicurare correttezza alla successiva fase di valutazione per la individuazione della graduatoria dei PIUSS (e dei progetti) meritevoli di finanziamento. Quanto alla minuziosità delle richieste informative effettuate dalla Regione, pur comprendendo l'onerosità che il loro reperimento ha comportato per i soggetti proponenti, si ritiene che il livello di dettaglio richiesti rappresenti al contrario una notevole garanzia circa l'attenzione che l'Amministrazione Regionale intende porre a favore degli aspetti socio-economici, finanziari e tecnici ai fini dell'individuazione della progettualità maggiormente meritevole di essere premiata.

Tabella 8.6 - Quale è il suo giudizio in merito al grado di utilizzabilità della modulistica predisposta dall'Amministrazione Regionale per l'ammissibilità alla fase di selezione?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Le varie sezioni contenute nella modulistica sono risultate facilmente comprensibili	15	41,65
La comprensione delle sezioni contenute nella modulistica ha comportato notevoli criticità	7	19,45
Alcune sezioni contenute nella modulistica sono risultate difficilmente comprensibili	7	19,45
Altre criticità	7	19,45
Totale	36	100,00

Mancate risposte: n. 10

Contrariamente al prevalente giudizio critico espresso in merito alla modulistica predisposta per la presentazione della domanda di finanziamento, appena riportato, i rispondenti hanno diversamente fornito un parere positivo circa l'iter procedurale complessivamente previsto per il PIUSS. Il 67,44% delle risposte pervenute infatti manifestano un giudizio di approvazione rispetto alle modalità procedurali individuate dalla Regione Toscana dimostrando in questo modo che le varie tappe procedurali previsti per la presentazione del PIUSS (predisposizione del DOS, svolgimento di attività concertative, messa in opera di attività di comunicazione, ecc.) pur richiedendo un notevole impegno sono state considerate utili da un'ampia maggioranza dei rispondenti.

Tabella 8.7 - Come giudica l'iter procedurale previsto dal PIUSS?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Adeguate	29	67,44
Troppo complesso	14	32,56
Totale	43	100,00

Mancate risposte: n. 3

L'eccessiva complessità, anche se rinvenuta solo nel 32,56% dei casi, comunque conferma le criticità segnalate in precedenza in quanto la fase ritenuta maggiormente difficile (42,85% delle risposte) è quella relativa alla predisposizione della documentazione complessiva del PIUSS. Complessa inoltre sono apparse (28,57% dei casi) le fasi del coordinamento e della assistenza ai soggetti che hanno manifestato interesse a cofinanziare progetti da inserire nel PIUSS, a causa però, ancora una volta, delle difficoltà riscontrate nelle modalità di compilazione della modulistica.

Tabella 8.8 - Nel caso in cui la procedura sia stata giudicata troppo complessa indicare per quali fasi (il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Redazione del DOS/ricezione dei contenuti del DOS	0	0,0
Effettuazione dell'assistenza tecnica ed operativa alla conferenza di concertazione/attività preparatorie per la conferenza di concertazione	3	21,43
Coordinamento e assistenza ai soggetti che hanno manifestato interesse a cofinanziare progetti da inserire nel PIUSS/predisposizione dei progetti da inserire nel PIUSS	4	28,57
Attività di comunicazione/comprendimento dei messaggi lanciati con le attività di comunicazione	2	14,28
Selezione dei progetti tra le proposte progettuali pervenute da inserire nel PIUSS	1	7,14
Predisposizione della documentazione complessiva del PIUSS	6	42,85
Supporto alla proposta dei PIUSS per il suo esame in sede di Conferenza di Concertazione/analisi critica della proposta dei PIUSS in sede di esame della conferenza di Concertazione	0	0,0
Nessuna Specificazione	2	14,28
Totale risposte pervenute	18	-
Totale rispondenti	14	-

Da ultimo, il questionario predisposto dal gruppo di valutazione per analizzare il livello di gradimento da parte dei soggetti locali delle scelte strategiche ed operative effettuate dalla Regione, prevedeva coerentemente con l'approccio storico segnalato in sede di Offerta Tecnica, una domanda volta ad individuare se gli strumenti e le procedure previsti a livello regionale e la loro traduzione in termini operativi effettuata dai Comuni presentano caratteri evolutivi rispetto alle esperienze pregresse. In altri termini, l'ultima domanda del questionario mirava a verificare i progressi compiuti rispetto alle esperienze precedenti ai PIUSS in termini di valorizzazione dei punti di forza e contenimento dei punti di debolezza. In questo ambito, la principale base di confronto, è stata rappresentata dai PISL (Progetti Integrati di Sviluppo Locale) che costituiscono l'esperienza più recente portata avanti dalla Regione Toscana in tema di progettazione integrata²⁸.

L'analisi di questo aspetto tuttavia non ha avuto un esito significativo, in quanto la maggior parte dei rispondenti ha dichiarato di non aver partecipato all'esperienza PISL. Nei casi in cui i rispondenti disponevano di una precedente esperienza maturata attraverso i PISL, sono state segnalate evoluzioni positive dei PIUSS rispetto alla precedente esperienza di progettazione integrata principalmente dovute alla maggiore concentrazione dei PIUSS su un numero minore di tipologie di interventi e sulla più elevata razionalizzazione delle attività concertative.

²⁸ Come noto, i PISL hanno rappresentato uno strumento attuativo del Doc.U.P Ob.2 2000-2006 della Regione Toscana e prevedevano la realizzazione di progetti integrati di tipo prevalentemente infrastrutturale (ma anche di aiuti diretti alle imprese), individuati tramite procedure di programmazione negoziata e caratterizzati da una complessità settoriale e territoriale e dal coinvolgimento di più enti locali e soggetti privati.

Tabella 8.9 - Ha partecipato alla precedente esperienza di progettazione integrata condotta nell'ambito del Doc.U.P. Ob. 2 2000-2006 (PISL)?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	10	22,73
No	34	77,27
Totale	44	100,00

Mancate risposte: n. 2

9. LE POTENZIALITA' DI IMPATTO DEI PIUSS RISPETTO ALLA FINALITA' DEL RAFFORZAMENTO DELLE CAPACITA' ISTITUZIONALI E AMMINISTRATIVE DEI GOVERNI LOCALI

In questo capitolo viene affrontata una questione particolarmente delicata ai fini di individuare il successo dei PIUSS rispetto ad una delle finalità prioritarie perseguite dall'approccio integrato, ossia quella di qualificare le capacità di governo locale.

Non potendo in questa fase, per ovvi motivi, rilevare gli esiti conseguiti in questo ambito, l'analisi si fonda su alcune proxy che, sulla base delle esperienze maturate dal gruppo di valutazione, forniscono validi segnali sulle performeces che in futuro potranno essere conseguite in questo ambito. Ci si riferisce in particolare:

- al preesistente livello di sensibilizzazione da parte dei partecipanti rispetto alle tematiche della progettazione integrata: è chiaro che la diffusione di esperienze in tal senso facilita la possibilità di valorizzare la partecipazione al PIUSS ai fini di migliorare la capacità di governo locale;
- alla percezione di alcuni primi risultati emersi in tal senso derivanti dall'aver preso parte al processo di costruzione e progettazione dei PIUSS e soprattutto alle attese che i soggetti interessati esprimono in relazione al realizzarsi di positivi esiti in termini di miglioramento della governance.

9.1 Le opinioni del partenariato locale

In relazione al primo aspetto (diffusione di preesistenti esperienze di progettazione integrata) i dati emersi dall'indagine inducono a mettere in evidenza aspettative positive. Infatti, va in primo luogo segnalato che i soggetti partecipanti ai PIUSS nella maggior parte dei casi (53,33% come viene evidenziato dalla successiva Tabella 9.1 e come era già stato evidenziato nel Capitolo 5) avevano già maturato precedenti esperienze di progettazione integrata: tale fatto induce a sperare che sia abbastanza diffusa tra i soggetti partecipanti la capacità di cogliere le opportunità offerte dal PIUSS non solo in termini finanziari, ma anche relativamente alla possibilità di introdurre nei governi locali le procedure virtuose previste dal PIUSS (programmazione pluriennale inserita in un preciso contesto strategico di riferimento, adozione di metodi concertativi, analisi della fattibilità progettuale ecc.).

Tabella 9.1 - L'Ente che rappresenta ha già partecipato ad altre esperienze di progettazione integrata?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	40	53,33
No	35	46,67
Totale	75	100,00

Mancate risposte: n. 3

Secondariamente va messo in evidenza che tra i soggetti “già conoscitori” dell’approccio integrato è molto probabile sia elevata la fiducia circa la possibilità che la partecipazione ai PIUSS possa comportare miglioramenti nelle capacità di governo locale: come si può notare dalla successiva Tabella 9.2, infatti, il 67,65% di essi dichiara che le precedenti esperienze maturate hanno già comportato positivi esiti in tale senso, che come emerge dalla Tabella 9.3, sono principalmente rappresentati: i) da una maggiore conoscenza delle opportunità e dei bisogni del proprio territorio che implica, necessariamente, l’adozione di un approccio più mirato nella scelta delle diverse tipologie di interventi da intraprendere, ii) da miglioramenti organizzativi interni all’Ente soprattutto in termini di migliore coordinamento tra le diverse funzioni, iii) da una più elevata partecipazione dei vari soggetti alle scelte strategiche che interessano lo sviluppo locale; iv) da una più rilevante diffusione dello spirito di collaborazione tra diversi Enti.

Tabella 9.2 - Nel caso l’Ente abbia già partecipato ad altre esperienze di progettazione integrata, si sono registrati esiti in termini di miglioramento della governance?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	23	67,65
No	11	32,35
Totale	34	100,00

Mancate risposte: n. 6

Tabella 9.3 - Se si quali?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Maggiore conoscenza dei punti di forza/debolezza del territorio	4	20,00
Maggiore coordinamento delle funzioni interne all’Ente	3	15,00
Maggiore partecipazione alle scelte strategiche	7	35,00
Maggiore collaborazione con soggetti diversi dal proprio Ente	3	15,00
Altro	3	15,00
Totale	20	100,00

Mancate risposte: n. 3

Passando ad analizzare gli esiti rilevati in relazione al secondo aspetto preso in considerazione per raccogliere informazioni circa le potenzialità dei PIUSS di favorire un miglioramento delle capacità di governo locale (risultati già rilevati e attese future relativamente al miglioramento della capacità di governo locale), va messo in rilievo che l’analisi dei dati reperiti induce ad aspettative ottimistiche. Infatti, come si può notare dalla successiva Tabella 9.4, a fronte dell’elevata quota di soggetti che dichiarano, come era facile

attendarsi, di non avere ancora gli elementi per poter rispondere al quesito posto, risulta decisamente consistente il numero di rispondenti (37,18%) che sostiene di aver già osservato miglioramenti nella capacità di governo. Tale fatto induce a formulare ipotesi incoraggianti circa le possibilità che tali esiti possano rafforzarsi e ampliarsi in un prossimo futuro: a questo riguardo va infatti messo in evidenza che gli effetti che i partecipanti hanno rilevato si sono manifestati in via immediata (si ricorda che l'indagine è avvenuta nel periodo Luglio – Settembre 2009 e quindi quando risultava completata la costruzione del PIUSS ma non era ancora avviata la fase operativa) e quindi, verosimilmente, possono essere interpretati come “prime manifestazioni” di più consistenti performances future.

Tabella 9.4 - Si sono già registrati mutamenti nella capacità di governo locale in seguito alla partecipazione ai PIUSS?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	29	37,18
No	12	15,38
Non so o troppo presto per valutare	37	47,44
Totale	78	100,00

Quanto alle tipologie di effetti già evidenti (si veda successiva Tabella 9.5), l'esito più rilevante è quello che si caratterizza per il maggior grado di partecipazione dei vari attori locali alle scelte strategiche in merito alle politiche da adottare per favorire lo sviluppo del proprio territorio. Evidentemente, le attività concertative hanno messo in moto aspettative che favoriscono la propensione dei diversi attori a prendere parte e a condividere i vari tipi di decisioni necessarie ad intervenire a favore dello sviluppo locale.

Tabella 9.5 - Se sì, quali?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Aumento della partecipazione dei vari soggetti alle scelte inerenti lo sviluppo del territorio	18	62,07
Miglioramenti organizzativi all'interno degli enti coinvolti	7	24,13
Miglioramento nel campo della informazione / formazione reciproca	2	6,90
Maggiore coordinamento tra comuni limitrofi	1	3,45
Aumento dell'ascolto da parte dell'amministrazione pubblica delle esigenze dei cittadini	1	3,45
Altro	-	-
Totale	29	100,00

Infine, ulteriori aspetti che sostengono la formulazione di ipotesi positive circa la possibilità che i PIUSS in futuro siano in grado di qualificare le capacità di governo locale, sono rinvenibili dalla analisi della successiva Tabella 9.6. In primo luogo, infatti va evidenziato l'elevato livello di fiducia che i vari soggetti ripongono nel PIUSS: è cioè irrilevante la quota di coloro che si aspetta che il PIUSS non sia in grado di produrre effetti di rilievo. Quanto alla tipologia di effetti attesi, va rilevato che quelli che rientrano nella sfera del miglioramento della capacità di governo locale (aumento della partecipazione dei vari soggetti alle scelte inerenti lo sviluppo del territorio, miglioramenti organizzativi interni all'ente, maggiore collaborazione tra diversi attori) risultano minoritari (pari complessivamente al 26%) a favore di quelli più direttamente collegabili alla realizzazione del PIUSS (effetti socio-economici e ambientali ed effetti ricollegabili ai singoli progetti). Tale fatto, non va tuttavia interpretato negativamente (elevata efficacia socio-economica e scarso impatto in termini di apprendimento degli strumenti di governo), piuttosto esso va inteso come l'elevata crucialità accordata allo strumento della progettazione integrata (dalla quale ci si attende effetti significativi in termini socio-economici, ambientali e specifici inerenti le diverse tipologie di interventi che verranno realizzate) che inevitabilmente comporterà una forte attenzione alla corretta applicazione dei suoi principi cardine e conseguentemente sarà in grado di fornire un impulso al rafforzamento della capacità di governo locale.

Tabella 9.6 - Quali sono i principali effetti attesi nel breve periodo?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Aumento della partecipazione dei vari soggetti alle scelte inerenti lo sviluppo del territorio	7	10,94
Miglioramenti organizzativi all'interno degli enti coinvolti	2	3,13
Maggiore e costante collaborazione tra i vari enti (sottinteso il proseguimento della collaborazione creata dal PIUSS)	8	12,50
Effetti generali di tipo socio-economico ed ambientali	19	29,69
Effetti ricollegati alla realizzazione dei singoli progetti	20	31,25
Nessun effetto rilevante	1	1,56
Altro	7	10,94
Totale	64	100,00

Mancate risposte: n. 14

9.2 Le opinioni dei Comuni Coordinatori

In questo paragrafo, le medesime variabili in grado di fornire segnali circa il rafforzamento della capacità di governo locale analizzate sulla base delle risposte fornite dai soggetti parternariali, vengono ulteriormente esaminate tenendo in considerazione le informazioni fornite dai Comuni Coordinatori.

In questo caso, passando ad illustrare gli esiti per ciascuna delle proxy prese a riferimento, si evidenzia, in primo luogo, che, in relazione alla presenza di preesistenti esperienze di progettazione integrata, anche gli intervistati per i Comuni Coordinatori hanno testimoniato (si veda Tabella 9.7) che nella maggior parte dei casi (circa il 76%) essi avevano già maturato precedenti esperienze in simili iniziative. Pertanto viene così rafforzata l'ipotesi, già in precedenza avanzata, che la diffusione di precedenti esperienze di integrazione, determinando una maggiore sensibilità presso i soggetti coinvolti, possa agevolare l'introduzione nei governi locali delle caratteristiche di programmazione legate allo strumento PIUSS e quindi facilitare i cambiamenti nella capacità amministrativa locale. D'altro canto, gli stessi soggetti 'conoscitori' hanno dichiarato che le precedenti esperienze maturate hanno determinato positivi esiti in tale senso e più precisamente hanno generato una maggiore capacità organizzativa e migliorato il coordinamento di alcune funzioni all'interno dell'Amministrazione comunale.

Tabella 9.7 - L'Ente che rappresenta ha già partecipato ad altre esperienze di progettazione integrata?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione in percentuale rispetto al totale dei rispondenti
si	13	76,47
no	4	23,53
Totale risposte pervenute	17	100,00

Anche facendo riferimento agli esiti (già rilevati o futuri) più strettamente connessi all'attuale esperienza PIUSS, le informazioni pervenute dai colloqui presso i Comuni Coordinatori continuano a garantire aspettative positive.

In merito ai mutamenti già registrati nella capacità di governo locale in seguito alla partecipazione ai PIUSS, infatti, la maggioranza (94%) dei referenti comunali si è espressa testimoniando l'osservazione di miglioramenti che riguardano, in primis, l'organizzazione all'interno degli enti coinvolti e secondariamente la qualificazione del capitale umano (si veda la successiva Tabella 9.8)

Tabella 9.8 - Si sono già registrati mutamenti nella capacità di governo locale in seguito alla partecipazione ai PIUSS?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Si	16	94,12
No	1	5,88
Totale	17	100,00

Tabella 9.9 - Se sì, quali? (Il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Aumento della partecipazione dei vari soggetti alle scelte inerenti lo sviluppo del territorio	2	12,50
Miglioramenti organizzativi all'interno degli enti coinvolti	8	50,00
Maggiore coordinamento tra comuni limitrofi	1	6,25
Aumento dell'ascolto da parte dell'amministrazione pubblica delle esigenze dei cittadini	1	6,25
Migliore qualificazione del capitale umano coinvolto	6	37,5
Altro	0	0,00
Totale risposte pervenute	18	-
Totale rispondenti	16	-

Relativamente, alle aspettative di cambiamento nel breve periodo (si veda Tabella 9.10), infine, i rispondenti hanno mostrato un totale livello di fiducia circa le potenzialità dell'esperienza PIUSS di qualificare la capacità di governo locale: tutti infatti si attendono che i Piani siano in grado di produrre effetti di rilievo in questo ambito. Più in particolare, analizzando la tipologia degli effetti futuri, si sottolinea che i Comuni si attendono principalmente (53% circa) che dalla esperienza PIUSS derivi una maggiore e costante collaborazione tra i diversi enti operanti sul territorio, oltre ovviamente effetti più direttamente collegabili alla realizzazione dei progetti inseriti nel PIUSS (29,41%). Questi ultimi, insieme agli effetti più generali di tipo socio-economico ed ambientale, rappresentano invece le principali aspettative del partenariato locale (rispettivamente apri al 31,25% e 29,69%).

Tabella 9.10 - Quali sono i principali effetti attesi nel breve periodo?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Aumento della partecipazione dei vari soggetti alle scelte inerenti lo sviluppo del territorio	1	5,88
Miglioramenti organizzativi all'interno degli enti coinvolti	1	5,88
Maggiore e costante collaborazione tra i vari enti (sottinteso il proseguimento della collaborazione creata dal PIUSS)	9	52,94
Effetti ricollegati alla realizzazione dei singoli progetti	5	29,41
Altro	1	5,88
Totale	17	100,00

9.3 La ricostruzione del Diagramma Logico degli effetti in termini di governance

Il lavoro svolto in questo paragrafo mira ad approfondire le dinamiche che hanno influenzato il miglioramento delle attività di governo (ossia importanti trasformazioni nell'operato delle Pubbliche Amministrazioni) messe in moto dalle attività connesse alla formazione e progettazione dei PIUSS. In altre parole, in questa sede vengono esaminati con più dettaglio i nessi di causa-effetto che hanno prodotto i cambiamenti più rilevanti nella capacità di governo locale, evidenziati nei paragrafi precedenti. L'obiettivo di tale analisi è quello di mettere in luce quali elementi, più di altri, influenzano positivamente i livelli di governance, ossia sono in grado di determinare un rafforzamento nella capacità istituzionale ed amministrativa degli enti locali.

A questo scopo, il gruppo di valutazione ha ritenuto opportuno, coerentemente con l'approccio metodologico previsto, utilizzare il metodo del diagramma logico, tramite il quale è possibile mettere in evidenza le correlazioni esistenti tra la produzione di esiti oggettivi in termini di miglioramento della capacità di governo locale e gli elementi cruciali che influenzano il raggiungimento di tali risultati positivi.

In termini operativi l'applicazione di tale tecnica si è basata su:

1. l'individuazione dei PIUSS che hanno fatto già rilevare effetti tangibili in termini di miglioramento dei dispositivi di governo del territorio;
2. la selezione, per i PIUSS di successo emersi dalla analisi indicata al punto precedente, degli elementi "chiave" che hanno influenzato le performances positive registrate;
3. la ricostruzione della catena degli effetti di trasmissione dall'impulso chiave iniziale all'effetto finale attraverso il Diagramma Logico.

Rispetto al primo elemento operativo riportato nell'elenco precedente, ossia l'individuazione dei PIUSS oggetto di approfondimento, si precisa ulteriormente che l'operazione di selezione effettuata dal gruppo di valutazione è stata svolta applicando il seguente criterio selettivo: il grado di maturazione degli effetti connessi all'esperienza PIUSS in termini di governance. In altre parole tutti i PIUSS sono stati analizzati (sulla base delle informazioni derivanti dalle indagini dirette - comuni coordinatori e partecipanti ai Focus Group - e dai Focus Group) per verificare se, tra gli effetti di governance rilevati fossero presenti effetti tangibili ovvero in grado di testimoniare cambiamenti significativi e ben definiti della capacità di governo locale. Ad esempio, non sono stati presi in considerazione tutti i casi in cui gli effetti di governance dichiarati, pur rappresentando segnali chiari propedeutici alla produzione di effetti futuri, non avessero ancora determinato mutamenti oggettivamente verificabili (ad esempio, i miglioramenti organizzativi all'interno degli enti basati esclusivamente sul miglioramento della diffusione dello spirito collaborativo tra vari soggetti sono stati considerati importanti effetti propedeutici alla produzione di future performances positive ma non sono stati classificati tra gli effetti tangibili). L'attività di selezione così condotta ha portato ad individuare due soli casi in cui il mutamento avvenuto risultasse chiaramente riconoscibile. Tale scelta è stata determinata dal fatto che, in questi casi, i Comuni coinvolti presentano segnali concreti di mutamento nei modelli organizzativi, ricollegabili all'esperienza di progettazione integrata recentemente conclusa che si riferiscono a:

- la continuità nell'adozione di un gruppo gestionale a carattere trasversale, per l'elaborazione di altri progetti oltre il PIUSS;
- la predisposizione di forme di accordo tra Comuni limitrofi per questioni che vanno al di là di quelle rientranti nel PIUSS.

Differentemente, in tutti gli altri casi, seppure si sia riscontrata una diffusa percezione che l'esperienza PIUSS abbia permesso di acquisire un bagaglio di conoscenze inerenti i metodi di lavoro, non appare possibile ravvisare situazioni in cui il know-how ottenuto sia stato tradotto attualmente in modifiche concrete del modo di operare della macchina amministrativa. In altre parole, in questi casi seppure ci sia una maturazione delle competenze del personale coinvolto dalla elaborazione dei PIUSS, non si riscontrano situazioni in cui i modelli organizzativi adottati per il PIUSS risultino già procrastinati o che, in qualche forma, la metodologia applicata per la realizzazione dei PIUSS abbia prodotto, in questa fase, modifiche concrete del metodo di lavoro dell'amministrazione comunale.

Per quanto riguarda l'individuazione degli elementi chiave da correlare agli esiti prodotti (si veda precedente punto operativo 2), la scelta degli elementi è avvenuta approfondendo i due casi sia con la lettura incrociata di tutto il bagaglio informativo disponibile, che con un intenso dibattito tra i vari esperti del gruppo di lavoro. Infine, le evidenze rilevate sono state trasposte nel Diagramma logico di seguito riportato.

Figura 2 – PIUSS A. Diagramma logico in relazione agli miglioramento della governance derivante dal PIUSS

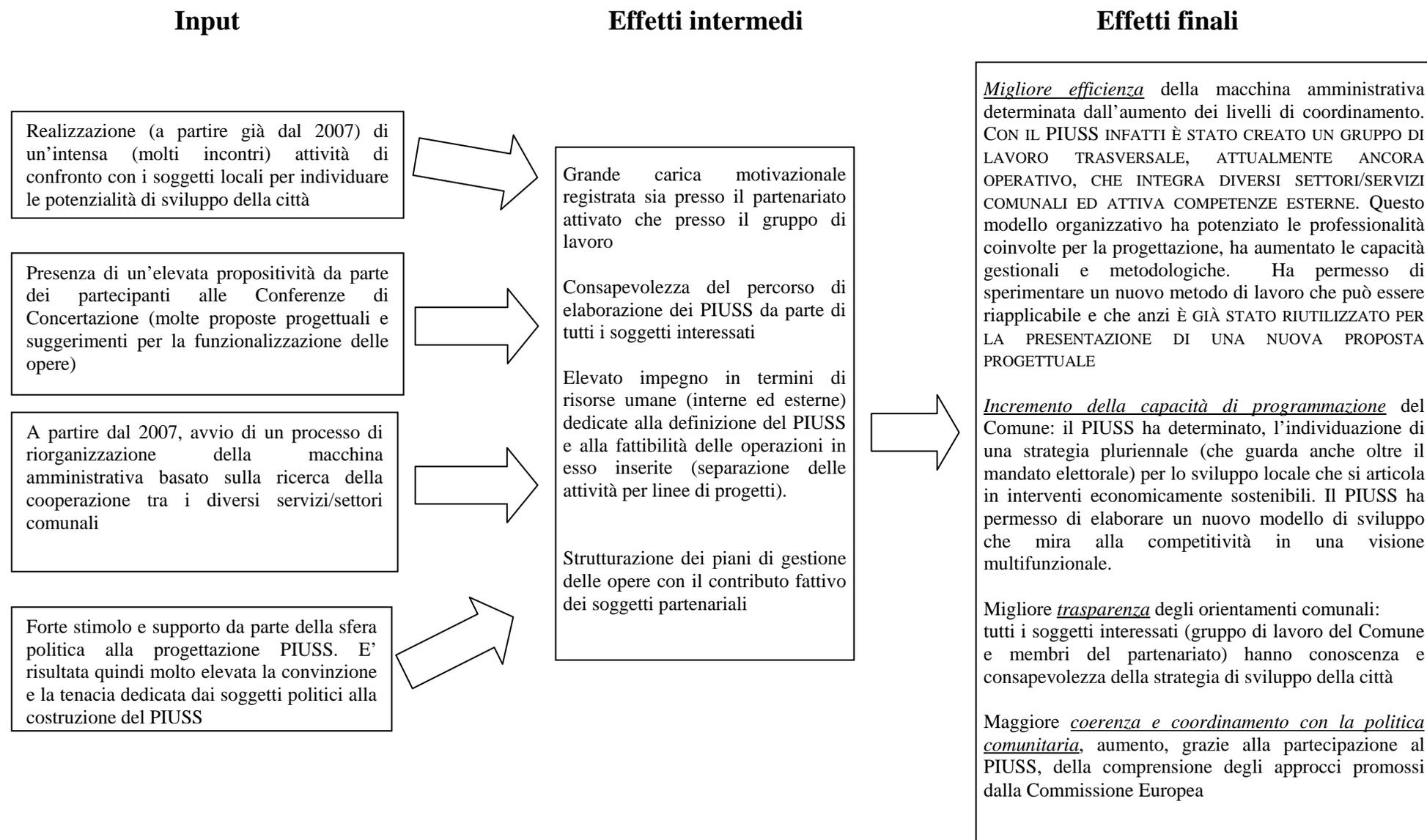
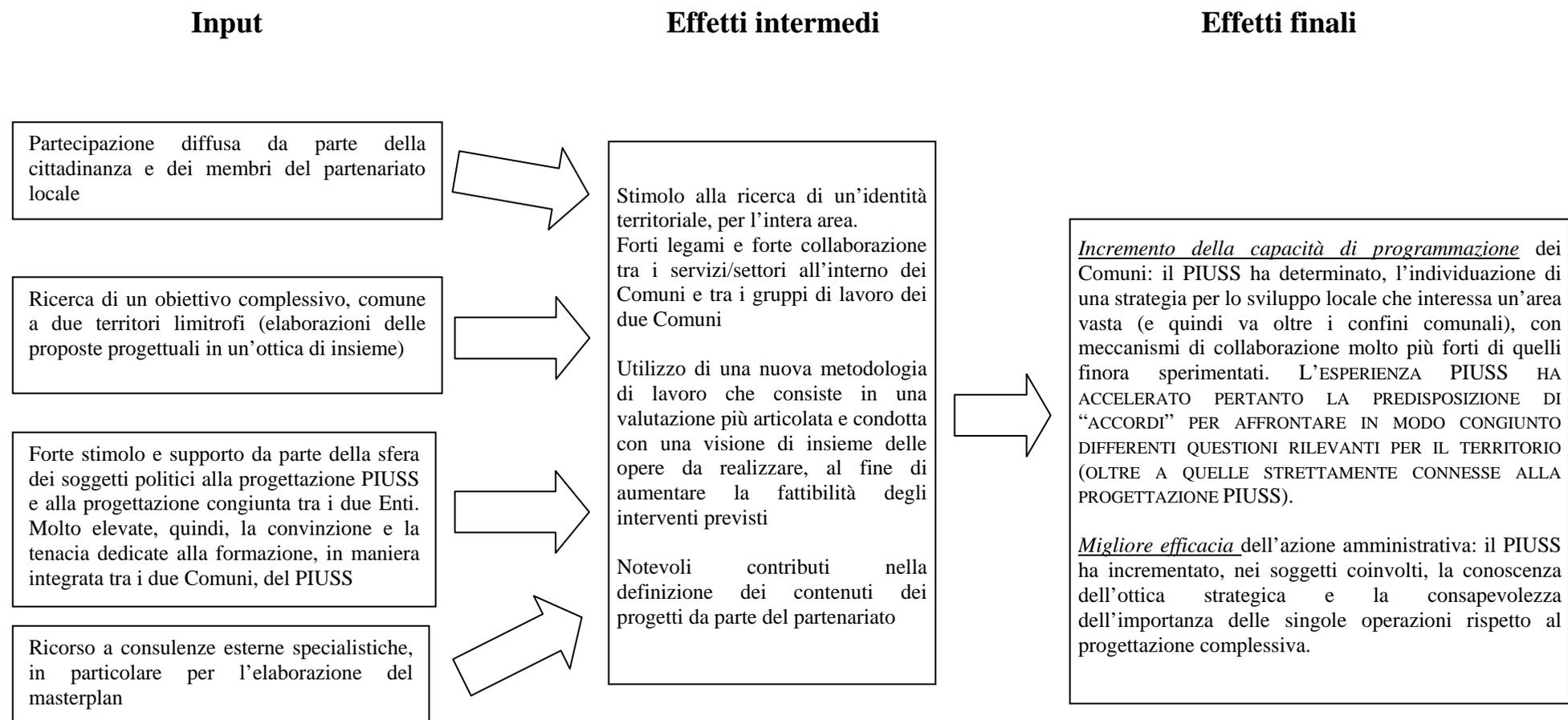


Figura 3 – PIUSS B. Diagramma logico in relazione agli miglioramento della governance derivante dal PIUSS



Sulla base delle risultanze emerse dell'analisi condotta in questo ambito è dunque possibile osservare come le peculiarità dell'approccio PIUSS (progettazione di piani complessi per la realizzazione di opere infrastrutturali che interessano settori diversi definiti attraverso il concorso dei diversi attori locali) nei due casi sopra indicati, siano state in grado di stimolare e velocizzare processi di ammodernamento nelle Pubbliche Amministrazioni coinvolte, tramite miglioramenti nella capacità di programmazione e nell'efficacia ed efficienza della macchina amministrativa. In particolare i diagrammi logici ricostruiti dal gruppo di valutazione permettono di evidenziare che i fattori che rivestono un ruolo cruciale nell'attivazione di meccanismi virtuosi per il miglioramento delle performance di governo sono rappresentati da due aspetti che, ad avviso del valutatore forniscono un impulso più deciso in tal senso. Essi sono rappresentati:

- dai livelli di convinzione e tenacia dei soggetti politici nel sostenere le iniziative fattore che, come abbiamo visto sopra caratterizza entrambe le esperienze positive precedentemente richiamate;
- dal grado di interesse e partecipazione di soggetti esterni quali i membri che costituiscono il partenariato locale che favorisce "la permanenza" dell'approccio volto all'individuazione di interventi che rispondono ad una logica di sviluppo complessivo.

10. IL PUNTO DI VISTA DEI COMUNI SU ALCUNE SPECIFICITÀ DEI PIUSS

In questo capitolo vengono riassunte ed elaborate ulteriori informazioni fornite dagli intervistati per i Comuni Coordinatori, in quanto esse rappresentano validi elementi per realizzare approfondimenti sui diversi temi trattati nei precedenti capitoli.

Il primo aspetto preso ad esame in questa sede riguarda i canali di comunicazione attivati per la promozione e diffusione del PIUSS. Lo scopo di questa analisi è quello di migliorare, arricchendolo con nuovi elementi, il giudizio espresso nel Capitolo 4 in merito al grado di coinvolgimento nel dialogo partenariale, dei diversi soggetti a vario titolo interessati dalla implementazione del PIUSS.

Dopo l'analisi delle modalità di interazione tra le diverse componenti istituzionali e socio-economiche del partenariato locale svolta nel precedente capitolo, viene infatti qui affrontata la valutazione del grado di efficacia dei canali comunicativi messi in atto dai Comuni Coordinatori, in funzione dell'attenzione posta a favore del coinvolgimento e della partecipazione della cittadinanza. Il lavoro qui svolto si basa sulla richiesta, agli intervistati, di un parere in merito alle attività di comunicazione realizzate e dei riscontri avuti a seguito delle strategie comunicative implementate e circa l'efficacia complessiva delle attività di comunicazione effettuate. Come si evince dalla Tabella 10.1 sottostante, i dati rilevati dimostrano che in buona parte (circa il 44% ha dato un giudizio eccellente o buono) i canali comunicativi utilizzati sono stati ritenuti in grado di sensibilizzare il partenariato verso l'iniziativa, nel senso che essi hanno permesso alla popolazione locale ed ai principali attori dello sviluppo locale di venire a conoscenza del PIUSS. Allo stesso tempo, però, va rilevato che un'altra parte significativa dei rispondenti ha attribuito alle azioni promosse nel campo della comunicazione solo un'efficacia parziale (si veda a tal proposito il 37,5% che esprime il giudizio sufficiente) a causa di alcune criticità, ad esempio attinenti a questioni tecniche strettamente connesse alla campagna comunicativa svolta (come la scarsa capillarità delle attività realizzate e la ristrettezza dei tempi per l'attuazione). Una quota minoritaria di intervistati (18,75%), infine, ha sostenuto che le attività di comunicazione da loro intraprese hanno avuto uno scarso effetto in termini di sensibilizzazione della cittadinanza.

Tabella 10.1 - Giudizio sull'efficacia complessiva delle attività di comunicazione effettuate

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Eccellente	4	25,00
Buona	3	18,75
Sufficiente	6	37,50
Scarsa	3	18,75
Totale	16	100,00

Mancate risposte: n. 1

Continuando ad approfondire il tema di analisi fin qui esaminato, l'indagine è stata poi volta a ricercare il diverso livello di apprezzamento delle tipologie di strumenti comunicativi utilizzate, in relazione alla loro capacità di raggiungere e soprattutto di convincere dell'importanza dell'iniziativa i soggetti che partecipano in via diretta o indiretta alla formazione del PIUSS. Sulla base delle risposte pervenute e riportate nella Tabella 10.2 seguente, emerge che, per i referenti dei Comuni Coordinatori, il canale più efficace (indicato dal 42% dei rispondenti) risulta essere quello che attiva un contatto vivo e diretto con il programmatore. Non a caso infatti le iniziative indicate come più di successo per la partecipazione e il coinvolgimento registrati, sono quelle tenute sotto forma di assemblee cittadine.

Tabella 10.2 - Quali canali comunicativi sono risultati i più efficaci

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
stampa locale	3	25,00
assemblee cittadine	5	41,67
siti internet	1	8,33
radio/televisione	1	8,33
sportelli d'informazione al cittadino	0	0,00
mostre	2	16,67
Totale	12	100,00

Mancate risposte: n. 5

Il secondo elemento a costituire oggetto di approfondimento, in questo capitolo, fa riferimento all'analisi dell'adeguatezza delle attività di pilotaggio dei Comuni Coordinatori. A tal riguardo va precisato che il gruppo di valutazione ritiene che le modalità di predisposizione e di utilizzo del DOS rappresentino una ulteriore proxy per verificare la capacità del Comune Coordinatore di coinvolgere attivamente sin da subito gli attori locali intorno ad una finalità comune di sviluppo e coordinare le istanze eventualmente avanzate dal partenariato locale.

In questo ambito, pertanto, il primo quesito rivolto ai soggetti intervistati ha riguardato la descrizione del lavoro svolto per la preparazione del DOS, al fine di comprendere l'abilità del Comune Coordinatore di promuovere e stimolare la progettualità che avrebbe contribuito a formare la proposta PIUSS. A tal proposito le testimonianze raccolte evidenziano che il DOS, nella maggior parte dei casi (65% circa), è stato definito sulla base di scelte politico-amministrative effettuate dal Comune Coordinatore, in accordo con altri Comuni partecipanti quando pertinente. Tale risultato, dunque, conferma quanto già evidenziato nel Capitolo 5, in quanto mette in evidenza che i Comuni Coordinatori ritengono di essere stati capaci di pilotare l'iniziativa dal momento che sono riusciti a fornire ai soggetti del partenariato chiare linee di indirizzo.

Tabella 10.3 - Modalità di predisposizione del DOS

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Il DOS è stato costituito sulla base di scelte politico-amministrative effettuate dal Comune Coordinatore, in accordo con altri comuni partecipanti ove pertinente	11	64,71
Il DOS è stato costituito tenendo in considerazione le istanze del partenariato	1	5,88
Il DOS si basa principalmente sui risultati dell'analisi socio-economica del contesto locale	2	11,76
Il DOS sintetizza le scelte politico amministrative del Comune e le istanze del partenariato	1	5,88
Il DOS è stato costruito sulla base di scelte già effettuate in merito a programmi simili	2	11,76
Totale	17	100,00

Mancate risposte: 1

Coerentemente con il risultato appena evidenziato e col il ruolo di 'stimolatore' riconosciuto al Comune Coordinatore, relativamente alla funzionalità del DOS, ossia all'utilità dello strumento rispetto alla finalità di attivare i diversi interessi in gioco, l'indagine effettuata ha rilevato che nella grande maggioranza dei casi (87% circa) il giudizio espresso è stato positivo: la valutazione attribuita in merito all'utilità del DOS per agevolare la partecipazione ed il coinvolgimento degli attori locali infatti è stata 'cruciale' o 'utile'. Questo esito, conforme con quanto indicato nel Capitolo 7 dove si segnalava che per il 94% circa dei rispondenti il DOS rappresentava uno strumento utile, pertanto induce ad affermare nuovamente la riuscita "dello strumento DOS" ai fini del sostegno all'attività di impulso effettuata dai Comuni Coordinatori.

Tabella 10.4 -Giudizio sulla funzionalità dello strumento DOS rispetto alla finalità di attivare i diversi interessi in gioco

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Cruciale	5	33,33
Utile	8	53,33
Propedeutico	0	0,00
Scarsamente rilevante	2	13,33
Totale	15	100,00

Mancate risposte: n. 2

Un altro elemento utile ad approfondire le questioni trattate nel presente rapporto, è rappresentato dall'individuazione delle differenze, da parte dei referenti per i Comuni Coordinatori, tra la progettazione PIUSS e la progettazione ordinaria. Le informazioni reperite in questo ambito, infatti, sono in grado di fornire dei segnali circa la capacità dei partecipanti di cogliere le opportunità offerte dal PIUSS, soprattutto in termini di introduzione di meccanismi virtuosi all'interno dei governi locali. Secondo le testimonianze pervenute sembra opportuno constatare il pieno successo dell'iniziativa. Le differenze riscontrate (a tal proposito si veda la successiva Tabella 10.5) esprimono quasi sempre (solo in due casi è stato rilevato che la progettazione PIUSS non ha comportato alcuna modifica) delle qualificazioni del modo di operare consuetudinario delle amministrazioni locali. Ad esempio, può essere citato che per i rispondenti la progettazione PIUSS ha determinato un maggior dettaglio delle proposte progettuali, una maggiore integrazione tra gli interventi proposti, una più ampia collaborazione tra gli operatori presenti sul territorio.

Tabella 10.5 - Quali sono, secondo il Comune coordinatore, le principali differenze tra la progettazione PIUSS e la progettazione ordinaria?

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale del totale dei rispondenti
Il PIUSS prevede un maggior dettaglio nell'ambito dell'elaborazione progettuale	7	43,75
Il PIUSS implica un maggior coordinamento tra gli interventi proposti e tra gli enti proponenti	4	25,00
Il PIUSS prevede un maggiore collegamento dei progetti ad un disegno strategico	1	6,25
Nessuna	2	12,50
Maggiore integrazione tra differenti figure professionali all'interno del Comune coordinatore	2	12,50
Altro	0	0,00
Totale	16	100,00

Mancate risposte: n.1

Ulteriormente, dalle interviste ai Comuni Coordinatori è stato possibile ricavare una prima indicazione della rilevanza dei progetti PIUSS per il territorio, ossia della loro capacità di rispondere correttamente alle priorità locali (come risposta ad emergenze o valorizzazione di elementi di vitalità). In quest'ottica, infatti, è stato valutato il parere espresso dagli intervistati in merito alla realizzabilità dei progetti indipendentemente dalla ricezione del finanziamento. Il risultato di questa verifica è da considerarsi molto positivo (seppure ci

siano delle mancate risposte): quasi la totalità (escluso uno) dei rispondenti ha dichiarato che procederà in ogni caso alla realizzazione delle opere previste, anche se saranno effettuate delle revisioni in relazione alle differenti disponibilità finanziarie.

Tabella 10.6 - Convinzione politica nel portare avanti i progetti contenuti nel PIUSS indipendentemente dal numero di operazioni che riceveranno i finanziamenti POR

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Verranno portati avanti tutti i progetti	2	15,38
Verranno portati avanti solo i progetti ritenuti cruciali	3	23,08
Verranno portati avanti alcuni progetti sulla base delle disponibilità finanziarie del Comune	6	46,15
I progetti verranno rimodulati in base alle disponibilità finanziarie	1	7,69
I progetti verranno realizzati solo se risulteranno disponibili finanziamenti extra comunali	1	7,69
Totale	13	100,00

Mancate risposte: 4

Infine, l'ultimo aspetto che si ritiene utile discutere in questa sede riguarda le informazioni fornite dagli intervistati circa le difficoltà riscontrate nell'implementare lo strumento PIUSS, sia per la predisposizione della modulistica che nella elaborazione del Piano (inclusi gli steps procedurali quali le conferenze di concertazione).

Le testimonianze raccolte in questo ambito evidenziano che le criticità attengono principalmente al fatto che la modulistica prevista per la presentazione della domanda di finanziamento è stata considerata complessa da parte dei Comuni Coordinatori (difficoltà dichiarata dal 59% dei rispondenti).

Tabella 10.7 - Difficoltà riscontrate (Il quesito prevedeva la formulazione di risposte multiple)

Modalità di risposta	Totale rispondenti (valore assoluto)	Distribuzione in percentuale rispetto al totale dei rispondenti
Difficoltà nell'attivazione del dialogo concertativo con alcuni dei soggetti partecipanti	2	11,76
Difficoltà dovute alla complessità della modulistica	10	58,82
Problematicità nella comprensione delle regole comunitarie previste dalle procedure PIUSS	1	5,88
Difficoltà dovute alla brevità dei tempi	4	23,53
Non sono state riscontrate particolari difficoltà	2	11,76
Difficoltà dovuta alla diffidenza iniziale di alcuni partners in relazione al PIUSS	1	5,88
Difficoltà di mediare tra esigenze politiche e aspetti di fattibilità	1	5,88
Difficoltà dovuta al fatto che il programma è risultato per il Comune coordinatore troppo oneroso	1	5,88
Totale risposte pervenute	22	-
Totale rispondenti	17	-

11. LA VALIDITÀ COMPLESSIVA DEI PIUSS

In questo Capitolo vengono presentati gli esiti delle analisi effettuate per interpretare le informazioni recuperate in merito ad alcuni aspetti oggetto di valutazione, che permettono di determinare la valenza complessiva dei PIUSS sia rispetto al contesto di riferimento, inteso sia in termini programmatici che socio-economici, che in termini relativi (ovvero tra singoli Piani).

Più specificatamente, in questa sede vengono riportati e commentati i risultati che derivano dall'applicazione:

- della matrice di coerenza esterna;
- dell'analisi multicriterio.

11.1 I PIUSS nel contesto programmatico

In questo paragrafo, tramite la costruzione di una opportuna matrice di coerenza, vengono verificati i livelli di collegamento tra gli obiettivi e le finalità dei singoli PIUSS e le indicazioni della programmazione regionale, provinciale e locale.

In altre parole, i PIUSS presentati sono qui valutati in funzione delle loro capacità di interagire rispetto al PRS, al PIT e alla programmazione settoriale (connessa ovviamente alle linee di intervento/attività del POR che cofinanziano i PIUSS), per apprezzare le loro potenzialità di contributo rispetto alla sfera delle strategie regionali. Parallelamente, facendo riferimento al livello locale, sono stati presi in considerazione i legami esistenti con gli strumenti di pianificazione territoriale quali sono i PASL ed i PTCP, oltre che la coerenza con gli strumenti urbanistici vigenti, con particolare riferimento al Piano Strutturale e al Regolamento Urbanistico. Infine, l'analisi effettuata tiene anche conto della capacità dei PIUSS di interrelarsi con le priorità trasversali previste dalla normativa comunitaria e quindi dal POR FESR 2007-2013: eliminazione delle ineguaglianze (supporto alla parità di genere) e dei fattori di discriminazione, interventi sui fabbisogni ambientali locali. Allo scopo, dunque, nella successiva Tabella 11.1 sono stati riportati, nelle intestazioni delle colonne, i riferimenti programmatici rispetto ai quali sono stati rilevati i livelli di coerenza espressi da ogni singolo PIUSS (inseriti quali intestatori delle righe della stessa Tabella). Nelle celle di intersezione tra il PIUSS e il livello programmatico in esame, si leggono i giudizi di coerenza formulati dal gruppo di valutazione. Essi sono stati attribuiti interpretando quanto riportato nelle istanze PIUSS e in particolare nelle sezioni dedicate a tale tematica. Più in dettaglio, il punteggio indicato è stato assegnato sulla base della seguente griglia:

- Alto: quando l'analisi desk consente di esplicitare i legami e le relative motivazioni tra l'unità programmatoria del Piano di programmazione di riferimento e le finalità/operazioni del PIUSS;
- Medio: nel caso in cui a fronte della corretta esplicitazione dei legami con i riferimenti programmatici non siano palesi le loro motivazioni o la qualità della trattazione dei collegamenti è modesta;
- Basso: quando i collegamenti con la programmazione di riferimento sono molto vaghi o inesistenti.

- Non Valutabile: quando il documento programmatico di riferimento non è vigente (ad esempio, Regolamento Urbanistico) o i collegamenti riguardano programmi o piani diversi da quelli presi a riferimento.

Tabella 11.1 - Matrice di coerenza tra PIUSS e programmazione regionale e locale

PIUSS/Criteri	PRS	PIT	Priorità trasversali del POR			Programmazione settoriale	PASL	PTCP	Piano Strutturale	Regolamento urbanistico
			Pari Opportunità	Discriminazione	Sostenibilità Ambientale					
PIUSS A	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>alto</i>	<i>non valutabile</i>
PIUSS B	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>
PIUSS C	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>non valutabile</i>
PIUSS D	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio/basso</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>non valutabile</i>
PIUSS E	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio/basso</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio/basso</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>
PIUSS F	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>
PIUSS G	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>non valutabile</i>	<i>non valutabile</i>
PIUSS H	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>
PIUSS I	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/basso</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>
PIUSS L	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/basso</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>
PIUSS M	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>molto basso</i>
PIUSS N	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio/basso</i>	<i>medio/basso</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio/basso</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>
PIUSS O	<i>alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>basso</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>non valutabile</i>
PIUSS P	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>
PIUSS Q	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio/basso</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>	<i>medio</i>
PIUSS R	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio/basso</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>medio/alto</i>	<i>alto</i>	<i>alto</i>	<i>non valutabile</i>
PIUSS S	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>alto</i>	<i>basso</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>medio</i>	<i>medio/alto</i>	<i>non valutabile</i>

Sulla base delle risultanze dell'analisi condotta, contenute nella Tabella appena riportata, in merito ai livelli di coerenza esterna dei Piani comunali, emerge che i PIUSS presentati mostrano complessivamente una significativa capacità di interagire positivamente con lo scenario programmatico di riferimento e quindi anche un buon livello di radicamento nel contesto locale. Esaminando i pareri maturati dal gruppo di valutazione, infatti, si nota che i giudizi sono prevalentemente positivi (si vedano a tal proposito le caselle in cui vengono indicati i punteggi alto, medio/alto, medio) mentre solo per una minima parte sono stati poco favorevoli (i giudizi come 'medio/basso' e 'basso' costituiscono infatti appena l'8% dei giudizi complessivamente attribuiti) o non esprimibili (i casi in cui appare la dicitura 'non valutabile' rappresentano il 4,7%).

Relativamente alle situazioni più benevole, si evidenzia che i PIUSS che dimostrano una maggiore coesione con gli altri livelli di programmazione sia regionali che locali in quanto si riscontrano buoni livelli di allineamento tra le finalità e i diversi ordini di programmazione sono: il PIUSS H, al quale sono stati quasi sempre (ad eccezione dei collegamenti con il Principio delle Pari Opportunità con il PTCP e con il Piano strutturale) attribuiti giudizi molto positivi (cioè punteggio alto) rispetto a ciascun documento programmatico preso a riferimento; il PIUSS L, il quale ha ottenuto punteggi elevati (alto o medio/alto) nell'80% delle valutazioni elaborate; il PIUSS R, per il quale si registrano pareri molto favorevoli (punteggio alto o medio alto) nel 70% dei casi analizzati.

Facendo riferimento ai differenti Programmi e Piani presi in considerazione, invece, si evidenzia che i Comuni sono stati prevalentemente abili nell'individuare collegamenti con i PASL e i propri Piani strutturali. Un esito questo, tuttavia del tutto prevedibile dal momento che la coerenza con il PASL e la conformità al Piano strutturale rappresentano una condizione necessaria per la realizzazione dei progetti previsti nel PIUSS.

In riferimento alle situazioni che dimostrano livelli di coerenza più deboli (tutti i casi in cui i punteggi attribuiti corrispondono a medio/basso, basso), infine, va notato che i Comuni hanno manifestato maggiori difficoltà nel segnalare elementi che siano in grado di favorire il rispetto del principio delle pari opportunità. In questo ambito, infatti i giudizi poco positivi (medio basso e basso) interessano circa il 30% dei PIUSS.

11.2 La validità dei PIUSS

Con il lavoro condotto nell'ambito di questa sezione, il gruppo di valutazione offre una lettura complessiva dell'esperienza PIUSS in regione Toscana. In questa sede, vengono infatti raccolti e rielaborati, attraverso l'applicazione del metodo dell'analisi multicriterio (meglio illustrato nel Capitolo 3), tutti gli esiti dell'analisi documentaria e delle indagini condotte nell'ambito del servizio di valutazione del processo di progettazione e formazione dei PIUSS. Lo scopo di questa attività è quello di esaminare il valore mostrato da ciascun PIUSS sia a livello complessivo che in relazione ad alcuni specifici criteri (e sottocriteri), ritenuti più significativi dal gruppo di valutazione. Riguardo a quest'ultimo punto si ricorda che i criteri utilizzati per lo svolgimento dell'analisi multicriterio, in realtà, sono rappresentati dagli aspetti già sottoposti a valutazione

nei precedenti capitoli e paragrafi, ossia la capacità di coinvolgimento del partenariato, il miglioramento della governance locale e il livello di integrazione con la programmazione di riferimento, ai quali sono stati aggiunti gli elementi emersi dai Focus Group (che vengono descritti relativamente a ciascun Piano nelle schede inserite in Appendice) inerenti la rilevanza dei PIUSS rispetto al contesto locale e la loro potenzialità di impatto intesa in termini socio-economici (per la descrizione puntuale dei criteri e dei relativi pesi e punteggi si richiama quanto riportato nel precedente Capitolo 3).

Infine, riguardo la valutazione complessiva effettuata, ossia il giudizio sintetico espresso sulla validità di ogni PIUSS, si precisa che esso è derivato dalla sommatoria dei pesi per i punteggi attribuiti a ciascun criterio. Tali pesi, assegnati in modo che la loro sommatoria risulti pari a 100, rappresentano l'importanza che il gruppo di valutazione ha conferito ai diversi criteri sulla base di un dibattito collegiale al proprio interno.

La Tabella 11.2 di seguito riportata evidenzia i risultati conseguiti dell'analisi qui condotta.

Prendendo a riferimento i valori attribuiti per singolo criterio, si osserva subito che il giudizio sulla validità complessiva dei PIUSS e quindi dell'esperienza fin qui maturata non può che essere positivo, in quanto i punteggi assegnati sono generalmente di buon livello. A livello complessivo (ovvero guardando simultaneamente a tutti i PIUSS e all'insieme dei criteri utilizzati) infatti il punteggio conseguito è pari all'80% di quello massimo acquisibile. Inoltre, guardando ai criteri è possibile affermare che non ci sono aspetti che evidenziano elementi di forte debolezza: per tutti i criteri e sottocriteri presi a riferimento, infatti emerge che il valore complessivo ottenuto dai 17 PIUSS toscani è sempre ampiamente superiore alla metà del punteggio massimo ottenibile. Come si può infatti notare dalla successiva Tabella, il valore minimo rilevato a livello di sottocriterio è pari al 70% di quello massimo ottenibile (si veda la colonna dedicata al criterio della coerenza interna del PIUSS), mentre il valore massimo raggiunge l'86% e riguarda il criterio che misura le aspettative in termini di miglioramento dei meccanismi di governo locale.

Infine, tramite la griglia di valutazione qui definita e le performance relative a ciascun PIUSS, è possibile anche elaborare una classifica dei Piani presentati desumibile dal punteggio totale ottenuto da ciascun PIUSS riportato nell'ultima colonna della Tabella 11.2. A tal proposito va subito precisato che tale graduatoria rappresenta il risultato complessivo e conclusivo degli esiti delle analisi condotte con il presente lavoro di valutazione e differisce dai risultati delle attività di valutazione effettuate dal Comitato Tecnico di Valutazione. Una prima causa delle differenziazioni (la quale gioca un ruolo trasversale) è rappresentata dal fatto che i giudizi espressi dal gruppo di valutazione tengono conto, come è naturale, anche del punto di vista degli attori locali, mentre la graduatoria predisposta dal Comitato Tecnico di Valutazione esprime l'opinione di parte regionale. Ciò significa ad esempio che se in linea teorica i giudizi espressi dal valutatore su di un criterio comune alla valutazione e alla griglia regionale (si veda il sottocriterio della coerenza interna) fossero identici potrebbe accadere che l'analisi multicriterio evidenzia esiti divergenti a causa del fatto che l'opinione del valutatore portata in sede di Focus Group è stata recepita solo in parte (gli esiti

del Focus riportano infatti le convinzioni condivise e quindi il valutatore rappresenta solo uno dei soggetti che contribuisce alla formulazione del punto di vista comune).

Va inoltre messo in luce che per alcuni criteri (come indicato sotto) gli aspetti esaminati dal valutatore sono dissimili da quelli osservati dall'Amministrazione regionale.

I due fattori appena indicati fanno sì che rispetto ai criteri adottati da parte dell'Amministrazione Regionale per la formulazione della graduatoria di merito (e non quella finale che tiene conto anche della graduatoria elaborata sulla base dei criteri di premialità i quali non rientrano tra gli aspetti esaminati dal valutatore) seppure la numerosità (nel senso che c'è corrispondenza tra il numero dei criteri individuati dal gruppo di valutazione e quello dei macrocriteri regionali) e la tipologia di aspetti esaminati siano simili, gli elementi presi a riferimento dal team di valutazione si differenziano:

- nel caso del criterio inerente il livello di coerenza con il contesto socio-economico, per il fatto che esso si riferisce alla capacità del PIUSS, secondo i soggetti partecipanti ai Focus Group, di rispondere a fabbisogni locali e/o contenere adeguate (rispetto alle peculiarità del territorio di riferimento) prospettive di sviluppo, mentre il giudizio del CTV (si veda il Criterio "Contestualità progettuale come da articoli 2.4 e 9.1 del disciplinare") è collegato alla capacità delle operazioni del PIUSS di connettersi con interventi realizzati o in corso di realizzazione nel territorio di riferimento;
- nel caso del grado di coerenza interna del PIUSS (presa in esame dal CTV nell'ambito del criterio "Grado di integrazione ed interdipendenza delle singole operazioni e quadro di integrazione delle funzioni"), ossia del livello di integrazione tra le operazioni previste (che costituisce il medesimo aspetto valutato dal gruppo di valutazione e dal CTV) per il fatto che il giudizio qui espresso è il frutto di una visione concertata che si basa, oltre che sui pareri maturati dal gruppo di valutazione tramite l'analisi documentaria, sulle opinioni in merito fornite dai partecipanti ai Focus;
- nel caso del criterio riguardante gli effetti socio-economici prodotti dal PIUSS (che dialoga con il criterio utilizzato dal CTV "Creazione di nuove polarità insediative ed economiche di livello sovracomunale, in grado di servire bacini di domanda ampi, attrarre risorse ed investimenti dall'esterno ed accrescere la competitività urbana") perché questi sono stati connessi ad una prospettiva di breve periodo e strettamente collegati alle peculiarità di sviluppo locale e non, come nella griglia regionale, considerati in un'ottica di creazione di nuove polarità insediative ed economiche di livello sovracomunale, con ampi bacini di domanda;
- relativamente ai criteri connessi agli effetti prodotti dal PIUSS sulla governance locale e le modalità di funzionamento del dialogo partenariale, perché questi costituiscono elementi originali derivanti esclusivamente dalle indagini sul campo e quindi dal lavoro di valutazione effettuato. Infatti, relativamente alla governance, la griglia regionale utilizza un criterio che riguarda la valutazione della "presenza di una struttura gestionale del PIUSS con funzioni rilevanti e competenze adeguate" e quindi dell'organizzazione scelta per la redazione dei PIUSS, mentre il Valutatore prende in esame gli effetti prodotti sulla capacità di governo locale proprio dai modelli organizzativi implementati per l'elaborazione dei Piani. Riguardo le caratteristiche di attuazione del dialogo partenariale, ugualmente,

anziché prendere in considerazione “la qualità e l’articolazione del processo di concertazione” (come da griglia regionale), intesi come completezza della compagine rappresentativa, qualità dei servizi di assistenza alle conferenze, gli aspetti organizzativi e gli impegni presi nell’ambito dell’Intesa, l’attenzione valutativa è stata focalizzata sulle modalità e capacità di interazione tra i vari soggetti del partenariato che si sono registrate, almeno stando alle risposte pervenute, durante le attività concertative. Da ultimo un ulteriore aspetto che differenzia le due analisi è rappresentato dal fatto che, una significativa parte dei punteggi attribuita dall’Amministrazione regionale deriva dalla analisi della qualità progettuale mentre tale aspetto non è stato analizzato dal gruppo di valutazione. Infine, i criteri (livello di integrazione con la programmazione di riferimento e grado di adeguatezza del DOS), invece, sono simili dal momento che, ugualmente, vengono valutati sulla base di un’analisi documentaria e riguardano gli stessi elementi presi a riferimento dal CTV.

Tabella 11.2 - Gli esiti dell'analisi multicriterio: la validità dei PIUSS

Pesi	40%	10 (5+5)%		30 (15+15) %		20 (10+10)%		TOTALE (punteggio massimo consequibile pari a 3)
PIUSS/CRITERI E SOTTOCRITERI	CRITERIO: LIVELLO DI INTEGRAZIONE CON PROGRAMMAZIONE DI RIFERIMENTO (punteggio ponderato)	CRITERIO: RILEVANZA		CRITERIO: POTENZIALITA' DI IMPATTO		CRITERIO: EFFICACIA DELLE ATTIVITA' CONCERTATIVE		
		Sottocriterio: coerenza con contesto socio- economico	Sottocriterio: coerenza interna del PIUSS	Sottocriterio: effetti socio- economici	Sottocriterio: effetti governance	Sottocriterio: qualità e funzionalità del dialogo partenariale	Sottocriterio: adeguatezza del DOS	
PIUSS A	1,02	0,15	0,125	0,45	0,45	0,3	0,3	2,80
PIUSS B	0,88	0,1	0,125	0,375	0,45	0,3	0,25	2,48
PIUSS C	0,96	0,1	0,1	0,45	0,35	0,3	0,3	2,56
PIUSS D	0,98	0,1	0,1	0,3	0,3	0,25	0,3	2,33
PIUSS E	0,8	0,075	0,075	0,225	0,35	0,25	0,2	1,98
PIUSS F	1,04	0,125	0,125	0,3	0,35	0,3	0,2	2,44
PIUSS G	0,86	0,1	0,075	0,15	0,45	0,3	0,25	2,18
PIUSS H	1,09	0,125	0,125	0,375	0,35	0,3	0,3	2,67
PIUSS I	0,93	0,05	0,05	0,225	0,4	0,2	0,2	2,05
PIUSS L	1,07	0,15	0,125	0,45	0,45	0,3	0,3	2,84
PIUSS M	0,82	0,15	0,125	0,375	0,45	0,2	0,25	2,37
PIUSS N	0,92	0,05	0,075	0,3	0,4	0,3	0,15	2,2
PIUSS O	1,04	0,1	0,125	0,3	0,35	0,1	0,2	2,21
PIUSS P	0,93	0,15	0,15	0,45	0,2	0,2	0,3	2,38
PIUSS Q	0,81	0,1	0,05	0,3	0,45	0,1	0,2	2,01
PIUSS R	1,06	0,15	0,125	0,3	0,4	0,25	0,25	2,53
PIUSS S	0,89	0,125	0,125	0,45	0,45	0,3	0,3	2,64
Totale	16,1	1,9	1,8	5,775	6,4	4,25	4,25	40,47
% Su punteggio massimo conseguibile	79	74,51	70,59	75,49	86,27	83,33	83,33	80,00

Note: i punteggi attribuiti vanno da 0 a 3. 0 = non valutabile, 1 = basso, 2 = medio, 3 = alto

Fonti. Criterio Integrazione con programmazione di riferimento: Matrice di coerenza; Criterio Rilevanza e Sottocriterio Effetti socio-economici: Focus Group; Sottocriterio Effetti governance e Sottocriterio Qualità e funzionalità dialogo partenariale: indagine questionarie ai partecipanti al Focus e ai Comuni Coordinatori; Sottocriterio Adeguatezza DOS: analisi documentaria.

Come si può notare dalla Tabella precedentemente riportata, i PIUSS²⁹, che stando alla analisi condotta dal valutatore esprimono i maggiori livelli di validità sono costituiti dai Piani L e A (che raggiungono traguardi pari a 2,84 e 2,80 punti rispetto al massimo livello pari a 3 che avrebbero potuto ottenere) ai quali sono stati attribuiti i punteggi massimi rispetto a quasi tutti i criteri utilizzati.

Al contrario, i PIUSS che, ad avviso del valutatore, esprimono minori livelli di validità sono il PIUSS E e Q. Infine, appare interessante notare (si veda successiva Tabella 11.3) che se si pongono a confronto i risultati a cui perviene l'esercizio del valutatore in termini di graduazione dei PIUSS relativamente al loro livello di validità con quelli desumibili dalla graduatoria regionale in termini di merito, non emergono, a parte alcune eccezioni, divergenze sostanziali anche se, come illustrato precedentemente, gli aspetti presi in esame e le modalità di attribuzione dei punteggi risultano per molti aspetti differenti.

Tabella 11.3 - La graduatoria del valutatore e quella regionale

PIUSS³⁰	Differenza di posizione rispetto alla graduatoria di merito regionale
PIUSS A	+3
PIUSS B	0
PIUSS C	-1
PIUSS D	+1
PIUSS E	-1
PIUSS F	+2
PIUSS G	-1
PIUSS H	-2
PIUSS I	-1
PIUSS L	+1
PIUSS M	-1
PIUSS N	+2
PIUSS O	-1
PIUSS P	-1
PIUSS R	0
PIUSS S	-1

Come si può notare dalla Tabella sopra riportata per quasi tutti i PIUSS scaturiscono punti di vista sostanzialmente conformi seppur le ottiche con le quali sono state portate avanti le valutazioni siano risultate

²⁹ Il gruppo di valutazione, ha analizzato anche il PIUSS di Monsummano dato che la sua non ammissibilità è stata decretata quando il lavoro di valutazione era già in corso.

³⁰ Non viene preso in considerazione il PIUSS di Monsummano perché non presente nella graduatoria di merito regionale.

differenti: le differenze di posizionamento dei vari PIUSS non superano, infatti le due posizioni in 15 casi rispetto alle 16 confrontabili. In altri termini ciò significa che a fronte di una sostanziale omogeneità dei pareri³¹ espressi in merito ai criteri più direttamente comparabili sia per i contenuti che per le modalità di attribuzione dei punteggi (ci si riferisce al livello di integrazione del PIUSS con la programmazione di riferimento e alla adeguatezza del DOS presi in esame da parte dei due gruppi e ponderati con modalità simile), gli elementi emersi dai Focus (rilevanza ed effetti socio-economici) e quelli derivanti dall'indagine diretta (effetti di governance e qualità del dialogo partenariale) hanno mostrato livelli di validità analoghi a quelli rilevati dal Comitato Tecnico di Valutazione analizzando i restanti fattori relativi ai PIUSS. Tale unidirezionalità non si è invece verificata nel caso del PIUSS A.

In questo caso, molto verosimilmente la qualità progettuale (criterio che assume un peso molto rilevante tra i fattori regionali e che è invece estraneo alla valutazione) riconosciuta al PIUSS dal CTV è minore alle performances quasi sempre massime rilevate dal gruppo di valutazione sia nell'ambito del Focus (coerenza con il contesto socio-economico, coerenza interna, effetti socio-economici) che relativamente alle indagini dirette (effetti di governance e qualità del partenariato).