

## **Sperimentazione Progetto ENPLAN – Documento illustrativo Regione Toscana - Piano regionale di Sviluppo Economico (PRSE)**

### **1. Il quadro di riferimento legislativo e programmatico del PRSE**

#### **Legge regionale sulla programmazione**

Nel 1999 la Regione Toscana si è dotata di una specifica legge sulla programmazione regionale (LR 49/99)<sup>1</sup>.

La legge definisce come strumento sovraordinato a tutta la programmazione regionale il Programma Regionale di Sviluppo (PRS).

Sempre nella stessa legge, vengono individuati, per l'attuazione della programmazione, in forma sottordinata al PRS, i piani e programmi regionali; questi ultimi hanno l'obiettivo di:

- precisare gli indirizzi per l'attuazione delle politiche,
- coordinare gli strumenti d'intervento,
- integrare e finalizzare le risorse regionali, statali e dell'Unione europea.

Per ogni piano o programma regionale, la LR 49/99 prevede che venga effettuata una valutazione di efficienza e di efficacia, i cui parametri fanno parte integrante degli stessi e ne accompagnano l'attuazione.

Tutti gli strumenti di programmazione regionale, di qualsiasi livello, devono comunque essere sottoposti ad un processo di concertazione; questo significa che la Giunta regionale, prima di adottare il piano/programma e di inviarlo al Consiglio regionale, deve concertare con le parti sociali i contenuti e gli indirizzi.

#### **Programma regionale di sviluppo 2001-2005**

La Giunta Regionale, circa un anno dopo la sua elezione, con delibera 855 del 1 agosto 2000, delibera di adottare il PRS 2001-2005, articolato nelle seguenti parti:

- quadro analitico di riferimento (contesto strutturale);
- obiettivi e strategie d'intervento;
- processo di attuazione.

Suddetto programma, secondo quanto previsto dalla LR 49/99 avrà validità per tutta la durata legislativa della Giunta.

Sempre coerentemente con i dettami della LR, il PRS 2001-2005:

- prevede di ricomprendere l'intero ciclo di programmazione del PRS all'interno di quello dei fondi strutturali comunitari (2000-2006);
- dispone la possibilità di un aggiornamento nel caso vi siano rilevanti modificazioni del contesto strutturale o del quadro previsionale dell'andamento socioeconomico;
- individua nei piani e programmi regionali gli strumenti elettivi per esplodere concretamente gli indirizzi strategici del PRS;
- definisce un programma di monitoraggio, valutazione e controllo dei risultati del PRS e degli strumenti di attuazione;
- prevede come nel programma di monitoraggio, valutazione e controllo sia da includere la VAS;
- stabilisce gli obiettivi-risultato del PRS e gli indicatori per la valutazione del raggiungimento degli stessi.

---

<sup>1</sup> Legge regionale 11 agosto 1999, n.49, Norme in materia di programmazione regionale. 20.8.1999 Bollettino Ufficiale della Regione Toscana - n. 26.

Nella seduta del 18 ottobre 2000, con la risoluzione n.5, il Consiglio Regionale approva il PRS 2001-2005. Nella stessa seduta il Consiglio Regionale oltre al PRS 2001-2005 adotta indicazioni e considerazioni da valere come criteri guida per la Giunta Regionale ai fini dell'elaborazione dei piani e programmi di attuazione del PRS; tra gli altri, in particolare:

- Apprezzamento del quadro di riferimento ed invito ad uno suo sempre maggiore sviluppo.
- Attuazione dell'opzione della sostenibilità dello sviluppo coerentemente con la sua caratteristica di trasversalità alle diverse strategie di intervento, anche mediante lo sviluppo delle funzioni e degli strumenti di conoscenza, osservazione, valutazione ex-ante e monitoraggio.
- Promozione e perseguimento dell'idea forza di "qualità" nella sua dimensione più generale.
- Relativamente al sistema economico, la qualità dovrà essere applicata e valutata con riferimento ai prodotti ed ai processi produttivi, con specifica considerazione delle condizioni di organizzazione, di sicurezza sul lavoro e d'impatto ambientale.
- Attuazione delle strategie e degli obiettivi in un rapporto di coerenza sinergica

### **Piano regionale di sviluppo economico 2001-2005**

Coerentemente con quanto disposto dalla LR 49/99, successivamente all'approvazione del PRS, la Giunta Regionale adotta una proposta di PRSE e la trasmette al Consiglio Regionale.

Il Consiglio regionale, approvano il Piano Regionale di Sviluppo Economico (PRSE) per il periodo 2001-2005 con la risoluzione del 28/12/2000 n.283.

Suddetto piano determina le linee di intervento a favore delle attività produttive per concorrere al raggiungimento degli obiettivi prioritari fissati dal PRS 2001-2005, nell'ambito delle opzioni politiche fondamentali relative allo sviluppo sostenibile ed all'occupazione.

Opzione strategica del PRSE 2001-2005 è il raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore integrazione della programmazione degli interventi in tutti i settori dell'economia regionale; in particolare dovrà essere perseguito il raccordo e il coordinamento con gli interventi nei settori dell'agricoltura e delle foreste e con il più complessivo Piano di sviluppo rurale.

Viene stabilita come opzione primaria il totale coordinamento con il Docup 2000-2006 della Regione Toscana per i Fondi Strutturali europei, FESR, Obiettivo 2.

In questo quadro di integrazione, la prima delle opzioni politiche del PRSE 2001-2005 è quella dello sviluppo sostenibile.

Sempre in coerenza con quanto disposto sia dalla LR 49/99 e dal PRS 2001-2005, il PRSE 2001-2005 comprende una valutazione ex ante ed il piano di monitoraggio; all'interno della valutazione ex ante è presente anche la valutazione ambientale, con i relativi indicatori per il monitoraggio in itinere ed ex post.

La valutazione ambientale presenta i potenziali impatti derivati dalle azioni e dalle misure del PRSE 2001-2005 e suggerisce gli elementi da tenere in considerazione nei processi di attuazione delle stesse; sulla base di questi suggerimenti, vengono scelti gli indicatori per il monitoraggio del piano e dei suoi risultati.

### **Aggiornamento del Programma regionale di sviluppo (2003-2005)**

Dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, ed il peggiorare del quadro congiunturale internazionale, la Giunta Regionale ritiene necessario aggiornare il PRS, al fine di adeguarlo alle mutate condizioni socioeconomiche.

La Giunta Regionale, circa un anno dopo l'approvazione del PRS 2001-2005, delibera di adottare il PRS 2003-2005, denominato "Vivere bene in Toscana", ed articolato nelle seguenti parti:

- Testo della delibera;
- Allegato 1 (strategie e strumenti);
- Appendice 1 (schema grafico di sintesi del PRS);
- Appendice 2 (indicatori per il PRS).

Nei mesi successivi il programma adottato dalla Giunta Regionale viene trasmesso al Consiglio Regionale, che ne avvia la discussione e lo accompagna con specifici pareri nella Commissione consiliare permanente e nel Consiglio delle autonomie locali.

Nella seduta del 18 dicembre 2002, con la risoluzione n.23, il Consiglio Regionale approva il PRS 2003-2005. Nella stessa seduta il Consiglio Regionale adotta indicazioni e considerazioni da valere come criteri guida per la Giunta Regionale ai fini dell'elaborazione dei piani e programmi di attuazione del PRS; tra gli altri, in particolare:

- il programma deve rappresentare, nella sua attuazione, uno strumento aperto alla concertazione delle istituzioni locali e dei diversi attori regionali, per progettare interventi ed azioni per lo sviluppo e la qualificazione della Toscana;
- la condivisione con i soggetti istituzionali e sociali del sistema di monitoraggio e valutazione come strumento per verificare la qualità delle azioni e l'efficacia dei processi attivati, anche in vista di una loro riprogrammazione;
- riaffermare il principio dell'integrazione tra soggetti diversi del sistema regionale e tra settori diversi dell'azione regionale; particolare attenzione dovrà essere posta alla messa in opera dei progetti pilota integrati che il PRS individua come programmi operativi innovativi e trasversali ai dipartimenti di settore;
- orientare la struttura regionale verso una più alta qualità operativa e verso l'immissione di processi e strumenti innovativi, sia di natura tecnologica che di natura organizzativa, per meglio corrispondere agli obiettivi del PRS.

In particolare nel nuovo PRS 2003-2005 viene indicata la necessità di aggiornamento del Piano Regionale di Sviluppo Economico.

## **2. L'aggiornamento del Piano Regionale di Sviluppo Economico (2004-2005)**

Coerentemente con la necessità di aggiornare il PRS, la Giunta Regionale decide di aggiornare anche uno dei suoi strumenti attuativi, cioè il Piano Regionale di Sviluppo Economico (PRSE), per il periodo 2004-2005.

Con risoluzione n.31, approvata nella seduta del 22 ottobre 2003, il Consiglio Regionale, preso atto dell'approvazione del nuovo PRS 2003-2005, denominato "Vivere bene in Toscana", e del difficile quadro economico internazionale e locale che sta vivendo la Toscana, condivide la conseguente necessità di aggiornare il PRSE, ed invita la Giunta Regionale, ad operare tale aggiornamento secondo i seguenti criteri:

- valorizzare l'approccio integrato delle politiche ambientali, sociali, economiche, del lavoro, della ricerca economica e dell'innovazione tecnologica che caratterizzano la programmazione regionale ed in particolare la fase di gestione sperimentale in atto dei Progetti Integrati di Sviluppo Locale (PISL);
- procedere ad adeguata verifica (con gli uffici competenti) degli effetti che programmi, interventi e provvedimenti dei diversi settori avranno sulle attività produttive e sulle imprese, impegnando l'IRPET a potenziare gli strumenti di previsione e di analisi del ciclo economico.

Sulla base delle indicazioni ricevute dal Consiglio Regionale, la Giunta Regionale adotta la proposta di aggiornamento del PRSE per il periodo 2004-2005, che trasmette al Consiglio Regionale nel gennaio 2004.

Non si è ritenuto necessario che il nuovo PRSE 2004-2005, contenesse anche l'aggiornamento del precedente documento di valutazione ex ante, né di natura socioeconomica né di natura ambientale.

Il lavoro di ENPLAN è stato quindi quello di seguire le fasi di elaborazione e di concertazione del Piano e di definire una griglia di analisi del nuovo strumento adottato dalla Giunta Regionale, per verificare gli effetti conseguenti alla sua elaborazione in assenza di un aggiornamento della valutazione.

## II PRSE e la valutazione ambientale: una griglia di analisi

La griglia di "argomenti" proposta all'analisi del tema PRSE e valutazione ambientale è così organizzata:

1. la *coerenza*, interna ed esterna;
2. la *partecipazione/concertazione* che, nel caso del PRSE, si limita alla concertazione;
3. la *valutazione*, che in questo caso, è inserita nel piano in modo indistinto rispetto al monitoraggio;
4. l'*informazione* con contenuti diversi e pure rilevanti;
5. l'*integrazione*, che è parola-chiave sia nel PRSE sia nella Dir.CE 42/2001;
6. la *territorialità*, presente nel caso specifico, pur non trattandosi di un piano territoriale.

### 1. La coerenza

Il PRSE appare esplicitamente riferito al PRS, per almeno due motivi:

- a) la motivazione dell'Aggiornamento 2004-2005 risiede dichiaratamente nell'adozione del nuovo PRS 2003-2005;
- b) fin dalla sua titolazione "Programma integrato *Competitività dei territori e delle imprese*" si richiama esplicitamente alla struttura dei programmi integrati che sostanzia il PRS, e segnatamente a quello sunnominato.

E' perciò con riferimento al PRS che valuteremo la **coerenza esterna del PRSE**, con specifico riferimento all'Aggiornamento.

Il "Programma integrato *Competitività dei territori e delle imprese*" evidenzia un ruolo cruciale in relazione al meta-obiettivo del PRS " *Vivere bene in Toscana*", che si realizza programmaticamente attraverso lo sviluppo della conoscenza (teorica e contestuale) e dell'innovazione, in un quadro di coesione sociale e di pari opportunità, presuppone il criterio direttore della sostenibilità (ambientale, economica e sociale, come derivante dal vertice di Göteborg) e pone alla base dell'attività del governo regionale i principi del federalismo, della *governance cooperativa* e della concertazione. Le azioni strategiche nel PRS sono tutte qualificate dall'innovazione (elemento di coerenza interna del PRS); quella dedicata alla *Competitività* è sostenuta dall'*innovazione* nell'economia aziendale e di contesto – che dal punto di vista dell'ambiente si configura come un superamento della sua visione vincolistica, sottolineandone il valore-opportunità nei confronti del posizionamento competitivo sui mercati – e dall'innovazione nel sistema regionale della mobilità, nell'ambito del quale la sostenibilità ambientale è posta come opzione politica fondamentale, in coerenza con gli impegni di Kyoto, il che si traduce operativamente in una preferenza per il trasporto pubblico, da tradurre in misure di incoraggiamento alla domanda; dal lato dell'offerta si tratterà di operare in una logica di complementarità e completamento di rete e di potenziamento della logistica per l'intermodalità.

Il PRSE assume e si propone di concretizzare quegli obiettivi, scegliendo di prendere in carico la logica del mercato, assunta ovviamente come variabile esterna, rispetto alla quale l'azione per il recupero di competitività è affidato all'"*integrazione*" a vari livelli: *organizzativo, operativo, territoriale, concertativo, finanziario*. Le strategie sono definite con una serie di azioni dirette alla struttura delle imprese e al marketing, mentre il riferimento all'ambiente resta di auspicio e/o di *command and control*. Coerenti a questo gli obiettivi intermedi, di sostegno e incentivo all'investimento e alla promozione, con una particolare attenzione alla promozione internazionale (che è stata potenziata nell'ultima versione del PRSE). L'orientamento all'ambiente si concretizza a livello delle politiche di settore, con riferimento al turismo, per il quale il contesto "di qualità" costituisce un'importante esternalità positiva e i costi di certificazione aziendale (ed eventualmente territoriale) hanno un ritorno meno aleatorio in termini di competitività sui mercati.

Gli obiettivi sono misurati attraverso indicatori come il numero di occupati, il numero di aziende, le presenze turistiche, le dimensioni aziendali, i "processi di riqualificazione" aziendale (non meglio definiti), la diffusione della tecnologia informatica.

Riguardo alla **coerenza interna**, le misure e le azioni risultano coerenti con gli obiettivi espressi.

Il principio di coerenza sembra dunque rispettato, sia per quanto riguarda il riferimento esterno al PRS, sia per quanto riguarda il raccordo fra azioni strategiche, obiettivi e misure e azioni. Occorre tuttavia approfondire l'analisi della struttura del PRS, per dare senso non solo formale a questa affermazione.

Di fatto, l'articolazione del PRS in azioni strategiche alle quali si fanno corrispondere in modo biunivoco altrettanti Programmi integrati configura il rischio di un sezionamento della strategia, a spese dell'integrazione e, quindi, della coerenza, non tanto del PRS quanto dei programmi che da questo derivano.

Dal punto di vista della Valutazione ambientale, lo sviluppo attuativo del programma Competitività, prodotto dal PRSE previa "estrazione" del medesimo programma dal sistema logico-politico del PRS, ha portato ad un'elaborazione coerente, ma secondo una dimensione *specificata* e *riduzionista* della coerenza stessa, in conseguenza proprio di quel processo di "estrazione". Infatti il punto di vista della trasversalità significativa - e non di maniera - della sostenibilità, che la struttura integrale del PRS consentiva di leggere come fondante al punto 12 - "la sostenibilità [è vista] come vincolo strategico per le politiche regionali e come occasione di innovazione" - passa solo in parte nel PRSE.

Il PRSE raccoglie invece elementi di sostenibilità rilevanti assumendo, in coerenza con il PRS, l'obiettivo dell'incremento della produttività dei sistemi economici regionali nel quadro degli standard internazionali di sostenibilità ambientale, della responsabilità sociale delle imprese e della qualità e sicurezza dei luoghi di lavoro.

## **2. La partecipazione/concertazione**

Le iniziative per la redazione del nuovo PRSE non hanno previsto la partecipazione dei singoli cittadini, come ovvia conseguenza del fatto che - seppure in chiave di sistema territoriale o settoriale - i destinatari delle sue azioni sono le imprese, le associazioni di categoria, i consorzi, gli enti pubblici in quanto organizzazioni ecc..

Si è invece previsto un tavolo di concertazione, che ha avuto luogo durante il periodo di elaborazione del piano, il quale ha avuto almeno tre stesure successive, significativamente diverse :

1. fra la prima (novembre 2003) e la seconda (2 dicembre 2003), introducendo una maggiore attenzione al quadro europeo (politiche per le PMI, Fondi strutturali, allargamento ad Est, condivisione e sostegno dell'economia della conoscenza), un'assunzione del fattore ambientale nell'ottica del valore-opportunità, una più chiara determinazione degli obiettivi, delle politiche e obiettivi di settore e delle linee di intervento;
2. fra la seconda e la terza (19 gennaio 2004), con l'intento di sottolineare la concertazione (*governance cooperativa*), oltre che le norme contrattuali riguardanti l'ambiente di lavoro, il ruolo centrale della Provincia nell'elaborazione dei programmi integrati previsti fra le Azioni, la necessità di cooperare (Università, CNR, Imprese e Pubblica Amministrazione) per dar vita ad uno "Spazio regionale della ricerca e dell'innovazione", la crisi della domanda e la conseguente necessità di potenziare la promozione e l'internazionalizzazione.

## **3. Valutazione e monitoraggio**

Il PRSE parla di "Un sistema integrato di sorveglianza del Programma", usando - sembra - in modo interscambiabile i termini di monitoraggio e valutazione (il PRS collega l'attività di monitoraggio al breve periodo e quella di valutazione al lungo periodo). La valutazione del PRSE è affidata all'IRPET, sulla base di un quadro di indicatori di valutazione da predisporre entro il 30.3.2004. Il PRSE recita altresì l'assunzione di coerenza con i sistemi di monitoraggio e valutazione dei Programmi Comunitari e rinvia ad una decisione della Giunta, per la definizione delle procedure di monitoraggio e valutazione.

Peraltro nel "Sistema di sorveglianza, monitoraggio, valutazione e controllo" si esplicita il senso del riferimento alla metodologia europea, prevedendo una stretta connessione con le procedure di monitoraggio e valutazione previste per il *Docup ob.2*; si prevede inoltre la realizzazione di un sistema di monitoraggio del PRSE, dotato di dati sugli indicatori procedurali, finanziari, fisici e d'impatto, tale da consentire di redigere relazioni annuali, comprendente una revisione della valutazione "ex ante".

#### **4. Informazione**

La finalità dell'informazione e della comunicazione risiede nella logica e nella struttura stessa del Piano, che include a tale scopo una tabella allegata alle Disposizioni finanziarie, con i finanziamenti assegnati alle diverse Misure e Azioni, e prevede le assegnazioni per bando.

#### **5. Integrazione**

Il PRSE viene definito *Programma integrato*, in coerenza con il PRS (il quale prevede anche i *progetti pilota integrati*, ispirati ai progetti integrati della metodologia europea), in quanto documento di programmazione "accentuatamente" *integrato* nella sua versione aggiornata e dichiara altresì vari "livelli" ai quali realizza l'integrazione: *organizzativo* (per cooperazione interna alla struttura regionale), *operativo* (per coordinamento degli strumenti di intervento contenuti nelle varie leggi e programmi), *concertativo*, *territoriale* (con riferimento ai vari livelli sub-regionali, da incentrare sulla Provincia), *finanziario* (grazie all'utilizzazione coordinata delle risorse pubbliche di varia origine e livello e delle risorse private).

Il PRSE prevede poi dei *progetti integrati*, dichiarando di adottare il metodo delle "procedure integrate per la realizzazione di investimenti finalizzati allo sviluppo e al sostegno di territori, sistemi locali, distretti industriali e imprese", dove l'*integrazione* fa evidente riferimento ad una logica di sistema, ma nessun riferimento esplicito alla condizione della sostenibilità ambientale.

#### **6. Territorialità e territorio**

Il territorio svolge un ruolo importante anche in un piano economico come il PRSE, in quanto la territorialità, intesa come ricchezza di relazione e/o di progetto delle società locali, entra in gioco attraverso la capacità di quelle medesime società, specificamente capaci di organizzarsi e di elaborare secondo un proprio "codice" i messaggi esogeni – siano essi macroeconomici o di politica regionale – elaborando scelte e progetti strategici rispetto ai propri scenari di sviluppo, cosicché, nel nostro caso specifico, saranno capaci di captare con più frequenza e più efficacia le occasioni proposte dal piano. In tal modo la probabilità di catalizzare interventi è più elevata nelle aree sub-regionali dove esistano "sistemi territoriali" a forte identità di progetto sociale, che intercettino buone pratiche amministrative, imprenditorialità, specializzazione del lavoro ecc. e ne derivano sinergie, da utilizzare nell'alimentazione di un circolo virtuoso. Questi sistemi territoriali sono ricchi di informazione condivisa e proprio per questo generalmente hanno più propensione all'innovazione. La Toscana ne ha avuto specifica esperienza con i distretti industriali.

Il PRSE assume questi sistemi territoriali sub-regionali come probabili e desiderabili e li incentra sulla Provincia.

Peraltro, dal punto di vista della valutazione ambientale, occorre anche mettere in chiaro che il sistema territoriale e il sistema ambientale non sono che fisicamente coincidenti in un medesimo spazio fisico, ma operano secondo logiche anche profondamente diverse. Il turismo extraurbano, ad esempio, è apparentemente l'attività economica che meglio intreccia i propri obiettivi con quelli della conservazione e della valorizzazione delle qualità ambientali, sebbene non si tratti di un dato scontato.