

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 2796 del 12 settembre 2006

Programmazione decentrata - Intese Programmatiche d'Area (IPA). (Art. 25 l.r. 35/2001).

[Programmazione]

L'Assessore alle Politiche dell'Economia, dello Sviluppo, della Ricerca e dell'Innovazione e alle Politiche Istituzionali, avv. Fabio Gava, riferisce quanto segue.

Le Intese Programmatiche d'Area (IPA) sono il nuovo strumento di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio previsto dall'art. 25 della legge regionale n. 35/2001 - "Nuove norme sulla programmazione", legge che ha ridisegnato e rafforzato l'impianto programmatico previsto precedentemente dalla l.r. n. 40/1990 fondando l'attività di programmazione regionale su cinque strumenti base:

1. il Programma Regionale di Sviluppo (PRS);
2. i Piani di Settore;
3. il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);
4. i Piani di Attuazione e Spesa (PAS);
5. i Bilanci pluriennali e annuali.

Contestualmente alla formazione del primo PAS, la Giunta regionale ha inteso avviare anche le IPA, dato che l'art. 25 della l.r. 35/2001 prevede che il PAS, con l'intesa delle Amministrazioni provinciali, delle Comunità montane e dei Comuni, possa essere sviluppato per aree subregionali.

Molti patti territoriali, stanno modificando la propria organizzazione evolvendo nella direzione delle IPA. Trattasi di realtà poste in aree sottoutilizzate. Ma anche altre quattro aree diverse da quelle precedenti, hanno messo in essere iniziative, tramite riunioni politiche e tecniche, per costituirsi in IPA.

Con le IPA, la Regione offre la possibilità agli Enti pubblici locali (Province, Comuni, Comunità montane) e alle Parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione regionale, attraverso la definizione di accordi e la formulazione di proposte finalizzate allo sviluppo economico-sociale di aree territoriali sub-regionali.

Le IPA pertanto non sono e non devono essere nuove istituzioni che si aggiungono e sovrappongono a quelle esistenti, ma momenti di concertazione, a cui partecipano i rappresentanti dei soggetti pubblici delle parti economiche e sociali, con funzione di analisi del territorio e di proposta in ordine alle azioni di sviluppo che si rilevano come prioritarie per l'area territoriale.

Finora la Regione ha lasciato che le iniziative locali si sviluppassero spontaneamente, anche perché il percorso di formazione del PAS era appena iniziato.

Ora però che i soggetti che si sono attivati sono abbastanza numerosi e che in più occasioni hanno chiesto di poter disporre di punti di riferimento, si rende opportuno esplicitare quanto previsto dal quinto comma dell'art. 25 della citata legge 35/2001 che prevede che la Giunta Regionale stabilisca per la formazione e la gestione delle IPA modalità condivise di concertazione, specificate anche per singola area.

L'istituto delle IPA è uno strumento di programmazione concertata "dal basso" che, mettendo in valore le esperienze politico amministrative maturate con i Patti territoriali e con i Gruppi di azione locale Leader intende avviare una nuova modalità di programmazione che si incentra fortemente sul principio di sussidiarietà. In questo caso sussidiarietà cosiddetta verticale in quanto quella orizzontale è garantita dai tavoli regionali di concertazione che ormai da molti anni vengono tenuti sui documenti generali di programmazione: PRS, PAS, DPEF.

La legge 35/2001 nella sua assoluta modernità e innovatività, ha previsto oltre al PAS, [documento che deve coniugare per la spesa di investimento la logica della programmazione con quella del bilancio, configurandosi come una sorta di bilancio pluriennale definito su base politica e non contabile], il nuovo strumento delle IPA, come una modalità di raccordo con le realtà locali economiche e sociali.

Di particolare interesse è la partecipazione dei Comuni che, pur sofferenti di una dimensione territoriale largamente insufficiente per le esigenze di gestione dei servizi, sono le uniche espressioni di comunità che si autoriconoscono in un diffuso senso di appartenenza.

In prospettiva, l'inadeguatezza dimensionale rispetto alle esigenze di gestione produrrà naturalmente degli effetti di tipo aggregativo, ma è necessario che ciò avvenga gradualmente per il maturarsi (deteriorarsi) delle situazioni in modo da non far venir meno il principio identificativo, di appartenenza e di rappresentanza.

Quindi per il momento solo aggregazioni spontanee o volontarie di Comuni vanno favorite e sollecitate.

Gli altri enti esistenti, ATO, Comunità Montane, Consorzi, Aziende ecc. pur costituendo fondamentali strumenti di governo, hanno sostanzialmente natura strumentale o sono di secondo livello.

Ritornando alla natura delle IPA giova ricordare che esse sono un modo dell'articolazione su base territorialmente decentrata del PAS e che questo a sua volta è lo strumento della specificazione e attuazione delle politiche regionali del PRS, su una base temporale di breve periodo: 2 - 3 anni.

Tale orizzonte temporale che a prima vista può sembrare anche consistente, per la spesa di investimento è il tempo minimo necessario per passare, dall'individuazione degli interventi, alla fase del finanziamento, della progettazione e, nei casi più fortunati, dell'aggiudicazione dei lavori.

Il contenuto del Pas deve avere dunque carattere operativo con definizione delle risorse necessarie e reperibili e "prenotazione" delle stesse nel bilancio pluriennale e conseguente vincolo per quello annuale.

Le IPA, che si ripete sono sostanzialmente una "costola" del Pas, a ciò devono rivolgersi manifestando dunque proposte su tutto il dominio della programmazione regionale di investimento con la sola eccezione delle materie di esclusivo livello regionale.

Per creare un contesto favorevole, usufruendo delle possibilità offerte dalla l.r. 13/1999 "Interventi regionali per i Patti territoriali", e con l'obiettivo di far crescere nel sistema degli Enti locali e nelle Associazioni rappresentative di interessi economici e sociali la consapevolezza dei propri bisogni, la Giunta regionale, con d.g.r. n. 1070 del 11/04/2003, ha sollecitato la produzione di documenti di programmazione locale che potessero costituire un effettivo avanzamento rispetto a quanto previsto dall'art. 25 della l.r. 35/ 2001.

La risposta del territorio è stata articolata, con l'invio alla Regione di documenti di programmazione nella maggior parte dei casi ben strutturati, dai quali è possibile evincere le esigenze dei singoli territori ed evidenziare per ogni singolo settore le opere infrastrutturali ritenute prioritarie.

Inoltre, con provvedimenti della Giunta regionale negli anni 2004, 2005 e 2006, sono state messe a disposizione importanti risorse finanziarie per promuovere lo sviluppo economico e sociale e per poter continuare nella sperimentazione del metodo della programmazione decentrata, nonché per rispondere alle esigenze di intervento più urgenti dei Patti territoriali, Patti che nella quasi generalità dei casi hanno provveduto ad evolvere le proprie finalità e la propria organizzazione alle indicazioni previste dalla legge regionale di programmazione per le IPA.

In attesa che sia presentato al Consiglio regionale il primo Piano di Attuazione e Spesa (PAS) è ormai un'esigenza sentita l'individuazione di una disposizione quadro di organizzazione delle IPA, sia perché prevista dalla legge regionale, ma soprattutto perché più volte manifestata dai Tavoli di concertazione che spontaneamente sono sorti nel tempo.

Finalità dell'IPA

L'IPA, ai sensi dell'art. 25 della l.r. 35/2001, ha la finalità di promuovere, attraverso il metodo della concertazione e nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, lo sviluppo sostenibile dell'area cui fa riferimento, con il consenso delle Amministrazioni provinciali, delle Comunità montane (ove presenti sul territorio interessato) e della maggioranza dei Comuni interessati.

Non sono quindi strumenti per ottenere finanziamenti, ma sono un metodo di co-decisione, in quanto formulano proposte politiche con l'obiettivo di incidere sulla programmazione regionale e su quella degli stessi Comuni coinvolti. Si tratta dunque di un soggetto politico e non amministrativo.

Una delle funzioni principali delle IPA è infatti di "vincolare" su base volontaria le politiche e gli strumenti di programmazione dei soggetti coinvolti agli obiettivi e alle strategie comuni, impegnandosi altresì a destinare proprie risorse al cofinanziamento di azioni e progetti eventualmente tramite Accordi di programma in modo che anche i privati possano partecipare.

Soggetti che possono costituire un'IPA

Partecipano alle IPA i soggetti pubblici e privati (in forma associata) che intendano contribuire allo sviluppo del proprio territorio.

I soggetti delle aree che abbiano l'esigenza di perseguire finalità e obiettivi comuni, si costituiscono in IPA, d'intesa con le Amministrazioni provinciali e Comunità montane interessate per territorio, mediante sottoscrizione di un Protocollo d'intesa e approvato dalla Giunta Regionale.

Nel protocollo d'intesa sono definiti: i criteri per l'individuazione dell'ambito territoriale, le finalità e gli obiettivi generali e settoriali che l'IPA intende perseguire, la composizione del Tavolo di concertazione e le regole del suo funzionamento.

I Soggetti Responsabili di Patti Territoriali già presenti sul territorio del Veneto, possono costituirsi in IPA con l'adeguamento, concordato con la Regione, dei propri atti costitutivi.

Ambito territoriale

Le IPA sono attivate, nel rispetto dell'autonomia associativa degli enti locali e delle parti sociali, in aree subprovinciali, provinciali o sovraprovinciali, che presentino un elevato grado di omogeneità dal punto di vista socio-economico e della necessità di intervento, anche tenendo conto delle altre delimitazioni territoriali individuate dalla programmazione regionale.

Caratteristiche e dimensioni geografiche standard sono di difficile definizione dipendendo esse dalle caratteristiche morfologiche del territorio, dalle condizioni economiche e sociali, dalle evoluzioni storico-culturali, nonché politiche, dell'area.

Deve però essere congrua nella sua estensione alle possibilità di esercizio di una attività di programmazione strategica, economica e territoriale di medio-lungo periodo e non invece funzionale alle più ridotte esigenze di gestione associata di servizi alla popolazione o di pianificazione a scala urbana.

Ciò porta a dire che l'area dovrebbe essere caratterizzata da una dimensione "vasta" anche al fine di poter essere, le IPA, soggetti sufficientemente autorevoli e di peso rispetto al processo di programmazione regionale.

In sede di prima costituzione le IPA potranno essere attivate anche con una dimensione ridotta, ma ciò si giustifica solo se tali nuclei iniziali sono gli elementi di avvio e di propulsione di un processo aggregativo in evoluzione.

Quindi la costituzione di nuove IPA, contermini a quelle già esistenti, deve rispondere a comprovate esigenze di diversificazione territoriale, da giustificare con seri motivi di ordine culturale, sociale ed economico.

Si può immaginare che a regime le IPA ammontino ad un numero complessivamente pari a 3 - 4 volte il numero delle attuali Province.

L'ambito territoriale delle IPA (e le sue variazioni) sono oggetto di decisione del Tavolo di concertazione e di approvazione da parte della Giunta Regionale.

Funzioni dell'IPA

Costituiscono compiti dell'IPA:

1. l'individuazione delle azioni settoriali da proporre alla Regione per la redazione del PAS;
2. la formulazione di politiche relative a tutti i settori della programmazione regionale da proporre al proprio territorio ed ai livelli di governo sovraordinati;
3. l'esplicitazione di progetti strategici da avviare alle varie linee di finanziamento;
4. l'elaborazione e la condivisione di eventuali analisi economiche, territoriali e ambientali;
5. l'evidenziazione degli adeguamenti degli strumenti di pianificazione locale necessari per il perseguimento degli obiettivi comuni;
6. la qualificazione del fabbisogno finanziario e delle fonti disponibili del cofinanziamento locale eventualmente mobilitabili;
7. l'assunzione da parte dei partecipanti al Tavolo di concertazione degli impegni finanziari necessari per il cofinanziamento degli interventi strategici individuati.

Istituzione dell'IPA

Le IPA, per considerarsi istituite, devono essere dotate di un'organizzazione di base, seppur "leggera", che preveda la predisposizione di un Protocollo d'intesa tra le parti, la costituzione di un Tavolo di concertazione, sottoposto a regole di funzionamento che garantiscano trasparenza e certezza delle scelte e l'adozione di un Regolamento interno che, nel perseguimento dei principi di trasparenza ed imparzialità, preveda le modalità di convocazione del Tavolo, le regole dello svolgimento delle riunioni e le forme delle decisioni

Il Tavolo di concertazione deve quindi individuare, tra i soggetti pubblici partecipanti all'IPA, un capofila in qualità di Soggetto Responsabile dell'IPA con compiti di presidenza del Tavolo, di svolgimento delle funzioni amministrative connesse all'attività di segreteria tecnica e di supporto logistico (funzioni finanziate con i contributi dei partecipanti).

Documenti Programmatici d'Area

L'espressione dell'azione politica di ogni IPA deve sostanziarsi in documenti di programmazione complessiva prodotti dai Tavoli di concertazione e denominati Documenti Programmatici d'Area.

In tali documenti dovranno essere presenti i seguenti contenuti minimi:

- la definizione dell'area di riferimento, individuata secondo criteri di omogeneità attinenti alle caratteristiche geomorfologiche, storiche e socio-economiche;
- la diagnosi territoriale, con particolare riferimento ai punti di debolezza ed ai punti di forza e con l'evidenziazione dei principali problemi di sviluppo del territorio;
- la descrizione dell'idea-forza alla base dell'IPA e l'individuazione degli obiettivi strategici di sviluppo locale;
- l'elenco delle attività e degli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione;
- l'individuazione delle risorse (finanziarie ed organizzative) necessarie per l'attuazione e la gestione a livello locale del piano - programma;
- la definizione degli impegni e delle modalità di cooperazione tra i soggetti coinvolti nel programma;
- le modalità e gli strumenti che saranno attivati per il monitoraggio degli interventi;
- i tempi, le modalità e gli esiti dell'attività di concertazione locale svolta per la produzione dei documenti.

Proposte

Sono ammesse proposte riguardanti tutto il territorio regionale e ogni settore della programmazione regionale che richiedano azioni strutturali prevalentemente di investimento.

Sulle materie di esclusivo interesse regionale è ammesso un contributo di analisi e di proposta; mentre sulle materie di competenza locale i documenti formulati dalle IPA dovranno avere caratteristiche di operatività, individuando priorità, fonti di finanziamento, modalità e soggetti attuatori.

Dette proposte sono inoltrate alla Giunta Regionale tramite la Direzione Programmazione, che provvederà a seconda dei casi e delle materie, ad una co-istruttoria con le Direzioni di settore.

Conferenza delle IPA

La Giunta regionale, in occasione delle più rilevanti fasi e scadenze della programmazione regionale, convoca collegialmente, o per aree, i Rappresentanti delle IPA al fine di concertare analisi e linee di azione di comune interesse.

Tutto ciò premesso, il relatore, sottopone all'approvazione della Giunta Regionale il presente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione regionale e statale;

VISTA la l.r. 29.11.2001, n. 35;

VISTA la l.r. 06/04/1999, n. 13 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la d.g.r. 04.04.2003, n. 1070;

VISTA la d.g.r. 25.02.2005, n. 556;

VISTA la d.g.r. 18.04.2006, n. 1113;

VISTO il parere espresso dalla Conferenza Permanente Regione - Autonomie Locali (artt. 9- 13 della LR 20/97 e successive modificazioni e integrazioni);

CONSIDERATE le motivazioni esposte in premessa dal relatore;]

delibera

1. Di approvare le linee di orientamento per la costituzione e la gestione delle IPA secondo i contenuti esposti in premessa, eventualmente dettagliate con ulteriori provvedimenti della Direzione Programmazione;
2. Di stabilire che dopo un anno dall'attuazione delle presenti prescrizioni sia attuata una valutazione sui risultati conseguiti.