

COMMENTO PRIMA INDAGINE ATTIVITA' IPA DEL VENETO

L'indagine intitolata "Lo stato dell'arte delle IPA: la valutazione dei partenariati locali", condotta nel mese di giugno 2011 tra le 23 Intese Programmatiche d'Area attive in Veneto, ha voluto sondare le modalità organizzative dei partenariati locali, come anche l'intensità della loro attività di concertazione e, inoltre, comprendere il punto di vista degli attori locali sulla reale efficacia e sulle criticità riscontrate nell'implementazione dello strumento. La rilevazione ha poi raccolto le osservazioni dei Soggetti Responsabili sulle criticità e sulle possibili azioni migliorative al percorso di rafforzamento delle IPA promosso dalla Regione Veneto. Il campione è rappresentato per il 43,5% da partenariati attivi dal 2007 (nuove iniziative) e per il 56,5% da territori che già avevano sperimentato l'esperienza dei Patti Territoriali, evolvendo poi nella nuova forma di programmazione decentrata regionale.

Il primo tema affrontato dalla ricerca ha riguardato le caratteristiche organizzative dei partenariati e le loro modalità di costituzione

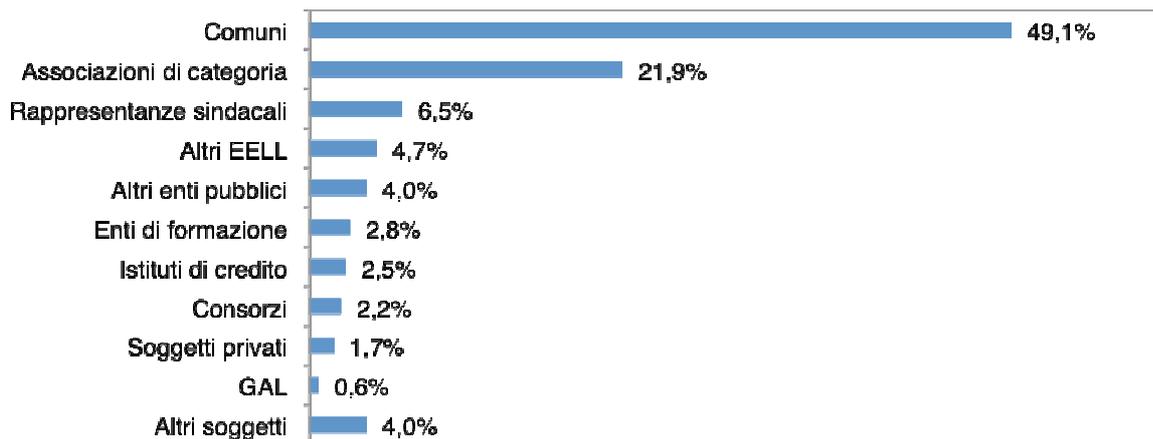
I percorsi che hanno portato alla concretizzazione delle coalizioni discendono, nella maggior parte dei casi, da riunioni informali e/o da tavoli di lavoro preliminari (30,0%) e dalla condivisione di precedenti esperienze di collaborazione di uno o più membri del partenariato (24,3%) (fig. 1).

Figura 1. LE MODALITA' DI ISTITUZIONE DEI PARTENARIATI LOCALI



I partenariati risultano composti da un numero medio di circa 41 sottoscrittori (fig. 2): gli enti locali, in particolare le amministrazioni comunali, costituiscono la componente maggioritaria dei partenariati, rappresentandone mediamente poco meno del 50% dei sottoscrittori; forte anche la presenza delle associazioni di categoria (21,9%) e delle rappresentanze sindacali (6,5%).

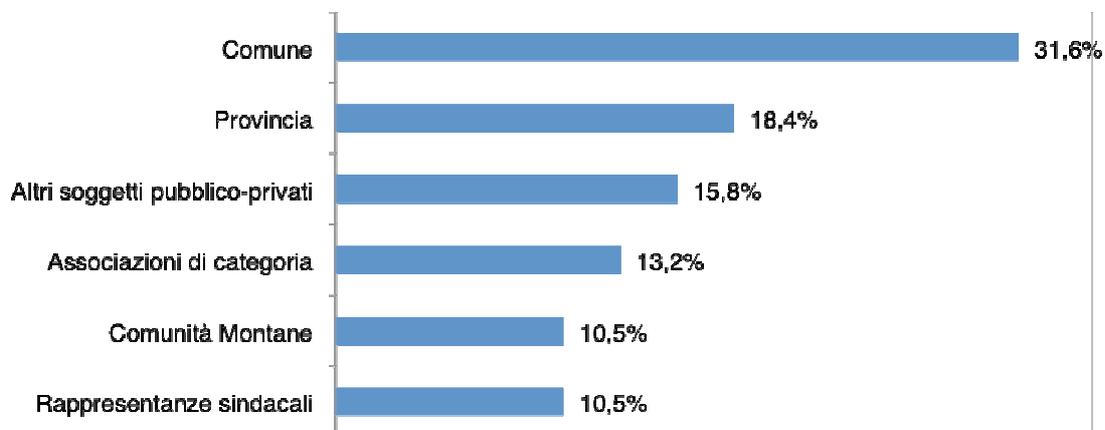
Figura 2. LA COMPOSIZIONE DEI PARTENARIATI IPA



Merita un approfondimento la questione del coinvolgimento dei GAL nel partenariato delle IPA, in quanto si tratta di soggetti che svolgono un ruolo importante per lo sviluppo del territorio, anche se con particolare riferimento alle politiche di sviluppo rurale. Dei 14 GAL costituiti in Veneto solo 6 partecipano al partenariato delle IPA, che, detto in termini percentuali, se il 78% delle IPA è coperto da GAL, solo nel 26% dei casi c'è un coinvolgimento diretto. Il ruolo dei GAL nella promozione/gestione dello sviluppo rurale, che può essere considerato un sotto insieme dello sviluppo locale, porta, però, a pensare che sarebbe opportuno un maggiore coinvolgimento degli stessi nelle IPA, il cui tavolo di partenariato dovrebbe essere il luogo in cui fare sintesi di tutte le iniziative si sviluppo di un determinato territorio.

Spetta solitamente ad uno o più Comuni dell'area il ruolo di promozione dell'Intesa (soggetti indicati capofila per il 31,6%), meno attive in tal senso le Comunità Montane e le rappresentanze sindacali, a cui viene attribuita la leadership solamente nel 10,5% dei casi (fig. 3). L'ente comunale si conferma anche l'istituzione che, a detta degli intervistati, è stata storicamente più sensibile ed attiva nel corrispondere ai bisogni emersi nell'ambito territoriale dell'IPA (21,3%), seguita dalle associazioni di categoria e dalle rappresentanze sindacali, indicate entrambe nel 14,1% delle risposte.

Figura 3. I SOGGETTI ISTITUZIONALI PROMOTORI DELL'IPA NEL PROPRIO TERRITORIO



Il Tavolo di Concertazione dell'IPA si riunisce in media 4 volte nell'arco di un anno: nel 60,9% delle Intese il numero degli incontri si attesta tra i 3 e 5, nel 26,1% si ferma invece a non più di 2 incontri, mentre il 13% dei partenariati è solito confrontarsi più di 5 volte nel corso di un anno (fig. 4). Nella maggioranza delle

esperienze la partecipazione dei soggetti sottoscrittori alle riunioni dei Tavoli si conferma alta, con un valore medio del 67,1% degli attori presenti agli incontri; chi partecipa alle assemblee viene solitamente designato in modo fisso dall'organizzazione e/o ente che sono chiamati a rappresentare (ciò accade nel 77,3% delle Intese).

Figura 4. I SOGGETTI ISTITUZIONALI PROMOTORI DELL'IPA NEL PROPRIO TERRITORIO



Un'analisi dei dati in base alla tipologia di esperienza di partenariato (ex Patto Territoriale, Patto Territoriale con nuove adesioni e nuove iniziative) rivela come la maggiore intensità di concertazione sia dichiarata dalle nuove iniziative, in cui la frequenza delle riunioni del Tavolo si attesta su valori medio - alti nel 70% dei casi, a fronte del 15,3% registrato dai partenariati di derivazione pattizia (tab. 1).

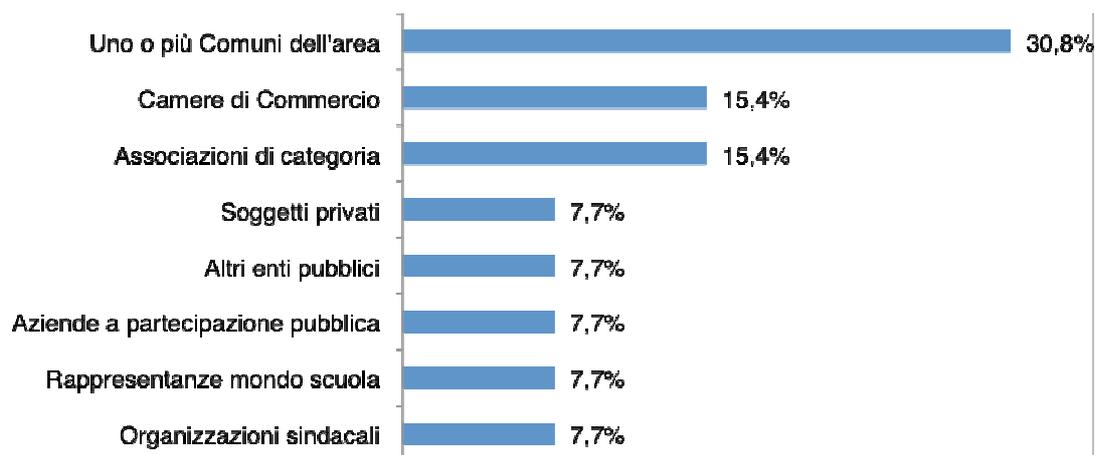
Tabella 1. CLASSIFICAZIONE DELLE IPA IN BASE ALL'INTENSITÀ DELLA CONCERTAZIONE

| <i>Intensità concertazione (a)</i> | <i>Ex Patti Territoriali</i> | <i>Patti Territoriali con nuove adesioni</i> | <i>Nuove iniziative</i> | <i>Totale IPA</i> |
|------------------------------------|------------------------------|--|-------------------------|-------------------|
| Bassa | 6 | 5 | 3 | 14 |
| Media | 1 | 0 | 5 | 6 |
| Alta | 1 | 0 | 2 | 3 |

La determinazione dell'intensità della concertazione si basa sulle seguenti scale di frequenza dei valori medi annuali degli incontri realizzati dal Tavolo: bassa = 1-3; media = 4-6; alta = ≥ 7

Durante la loro storia il 36,4% delle IPA hanno subito delle modifiche nella composizione dei rispettivi Tavoli, a causa di rescissioni dagli stessi da parte di uno o più Comuni dell'area (30,7%), di altri soggetti pubblici, quali le Camere di Commercio, e di associazioni di categoria (entrambe nel 15,4% delle occasioni). Le cause dell'allontanamento sono da attribuire all'adesione a nuove Intese promosse in aree limitrofe, come anche alla difficoltà di sostenere onerose quote di partecipazione (motivazioni segnalate entrambe dal 37,5% degli intervistati), mentre in misura minore a dissensi di carattere politico, oppure all'insufficienza di personale da dedicare all'attività dell'IPA (12,5%).

Figura 5. I SOGGETTI CHE HANNO DECISO DI RESCINDERE IL PROTOCOLLO DI INTESA DELL'IPA



L'organizzazione dei partenariati risulta molto complessa, non limitandosi ad essere strutturata in base alle sole indicazioni fornite dalla delibera attuativa dello strumento (d.g.r. 2796/2006); più della metà delle IPA (il 59,1%), infatti, ha istituito altri organi funzionali al coordinamento e all'indirizzo delle proprie attività. Frequente è la creazione di tavoli tematici con funzioni di progettazione ed approfondimento sulle linee strategiche di intervento (45,0%), ma più spesso ancora il partenariato ha sentito l'esigenza di definire un soggetto - denominato diversamente dalla varie IPA, ma con ruoli simili - che ne coordinasse l'attività, ne regolamentasse le relazioni interne e fornisse supporto nell'implementazione delle linee strategiche (65,0%), quali cabina di regia, comitato di coordinamento, ufficio di presidenza o direttivo (tab. 2).

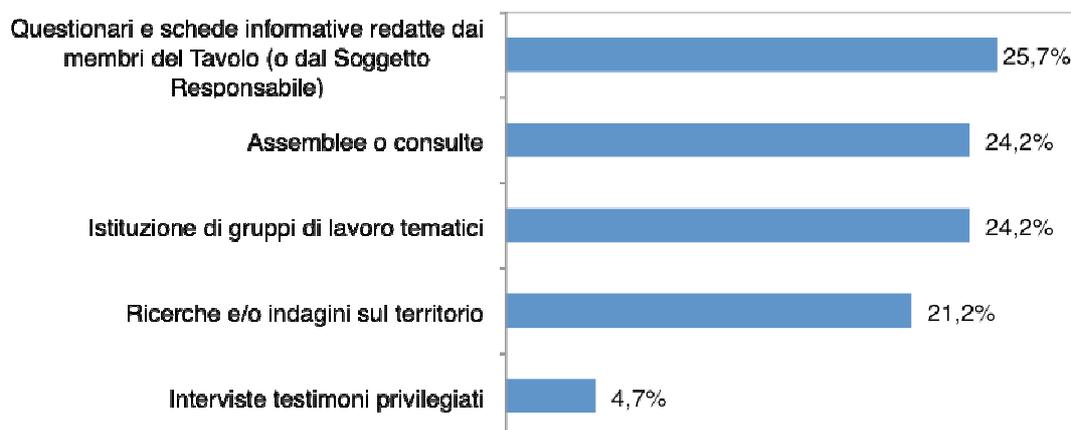
Tabella 2. DENOMINAZIONI, COMPITI E NUMERO MEDIO INCONTRI ANNUALI DEGLI ORGANI A SUPPORTO DEL TAVOLO

| <i>Denominazione</i> | <i>% IPA promotrici</i> | <i>Compiti / Fuzioni</i> | <i>Media incontri all'anno</i> |
|-----------------------------|-------------------------|---|--------------------------------|
| Tavolo/i tematico/i | 45,0 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Progettazione ed approfondimento sulle linee strategiche di intervento | 6 |
| Direttivo / Cabina di regia | 25,0 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Valutazione dei progetti da finanziare con risorse speciali ▪ Regolamentazione delle relazioni tra il partenariato | 4 |
| Comitato di Coordinamento | 15,0 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinamento ed indirizzo del Tavolo di Concertazione ▪ Attuazione e gestione dell'IPA sugli indirizzi del Tavolo ▪ Costituzione e gestione di un Fondo spese comune | 3 |
| Ufficio di Presidenza | 15,0 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinamento ed indirizzo del Tavolo di Concertazione ▪ Istruttoria argomenti da portare al Tavolo di Concertazione | 4 |

La quasi totalità delle IPA (il 95,7%), inoltre, si è avvalsa dell'assistenza tecnica di un soggetto esterno specializzato sia per il supporto all'attività del partenariato, sia per la realizzazione del documento che ne esplicita il piano di sviluppo, quest'ultimo aggiornato dalla prima stesura nel 65,0% delle IPA con più di un ciclo di programmazione triennale di esperienza. Le modalità con cui gli attori locali hanno rilevato e

condiviso i bisogni/problemi esistenti nell'ambito territoriale dell'IPA sono state prevalentemente la somministrazione di questionari conoscitivi ai membri del Tavolo (25,7%), l'indizione di assemblee o consulte (24,2%) e l'istituzione di gruppi di lavoro tematici (24,2%); meno frequente il ricorso a forme di indagine diretta sul territorio, anche attraverso l'opinione di testimoni privilegiati, modalità scelte dal 25,9% delle IPA (fig. 6).

Figura 6. LE MODALITÀ DI INDIVIDUAZIONE DEI BISOGNI DEL TERRITORIO

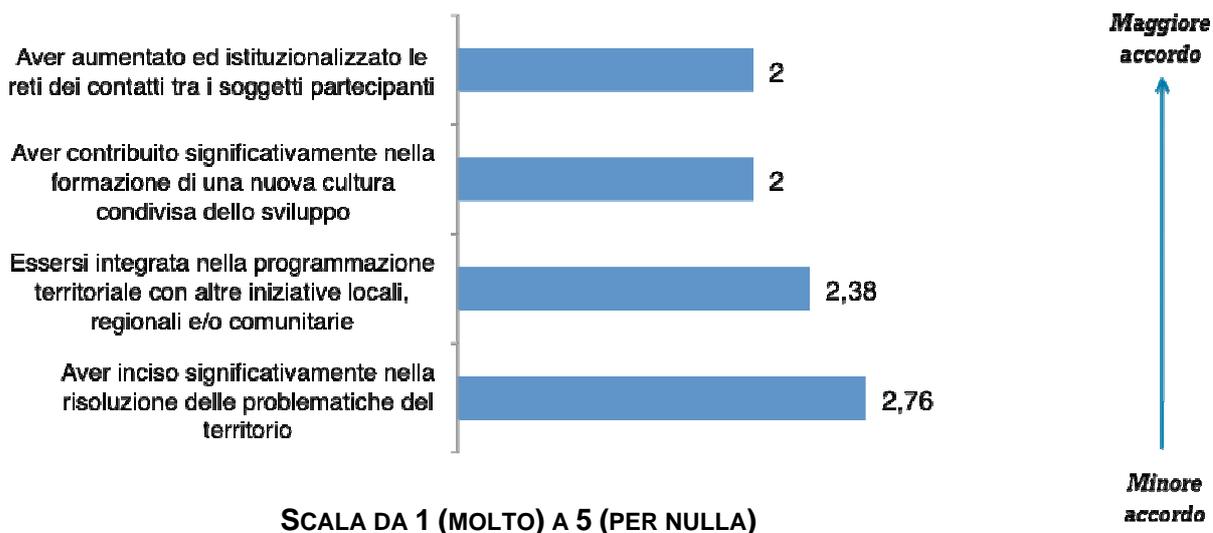


Allo stesso modo, i partenariati hanno preferito il confronto attraverso riunioni e/o tavoli formali ed informali anche per l'individuazione degli ambiti di intervento e le priorità d'azione dell'IPA (prassi adottata da quasi il 60,0% delle Intese).

La seconda parte dell'indagine ha poi raccolto le opinioni dei Soggetti Responsabili sull'implementazione dello strumento, chiedendo valutazioni puntuali su specifiche caratteristiche di tale politica.

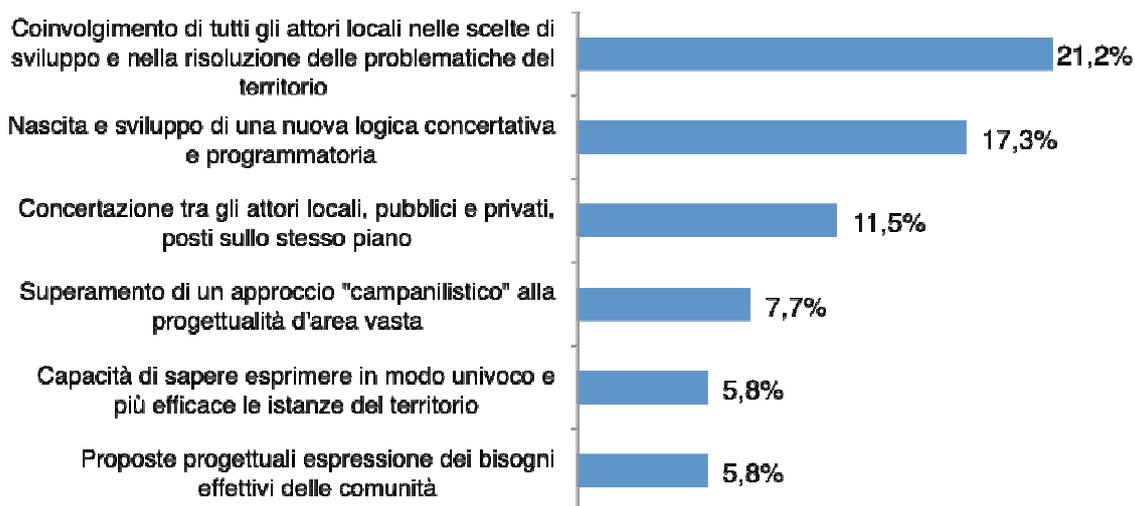
Il maggiore accordo tra gli intervistati si è registrato nel riconoscere la capacità dell'IPA di aver inciso nel miglioramento del capitale sociale dell'area, aumentando ed istituzionalizzando le reti tra gli attori partecipanti, così come di aver contribuito significativamente nella formazione di una nuova cultura condivisa dello sviluppo. Meno incisiva sembra essere stata la sua capacità di integrarsi nella programmazione territoriale con altre iniziative locali, regionali e/o comunitarie, oppure di aver contribuito in maniera incisiva nella risoluzione delle problematiche del territorio (fig. 7).

Figura 7. VALORI MEDI DELLE DIMENSIONI DI PERFORMANCE DELL'IPA IN BASE ALLA VALUTAZIONE DEI SOGGETTI RESPONSABILI



Gli intervistati si sono, inoltre, espressi rispetto a quelli che potevano essere definiti i punti di forza e i punti di debolezza dello strumento (fig. 8): tra i primi vengono segnalati, in particolare, il potenziale di coinvolgimento di tutti gli attori locali nelle scelte di sviluppo e nella risoluzione delle criticità del territorio (21,2%) - anche attraverso il superamento di un approccio campanilistico alla progettazione d'area vasta (7,7%) -, la nascita di una nuova logica concertativa e programmatica (17,3%), come pure la possibilità per i soggetti pubblici e privati di dialogare ponendosi su uno stesso piano (11,5%).

Figura 8. I PUNTI DI FORZA DELL'IPA SEGNALATI DAI SOGGETTI RESPONSABILI - INDICAZIONI PRINCIPALI



Per quel che riguarda, invece, i punti di debolezza, le maggiori criticità si registrano dal punto di vista del reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dei progetti (15,0%), giudicando il supporto economico della Regione spesso inadeguato, ma anche nella incapacità di coinvolgere nel processo concertativo i soggetti non istituzionali, soprattutto quelli privati (11,0%), ed, infine, nel reale recepimento del

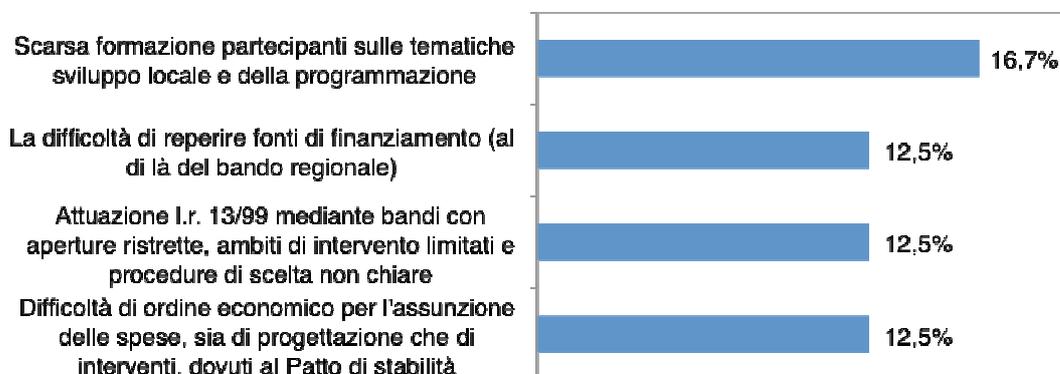
nuovo metodo di lavoro e di programmazione da parte degli attori locali che sono chiamati a superare logiche prettamente comunali (8,2%).

Figura 9. I PUNTI DI DEBOLEZZA DELL'IPA SEGNALATI DAI SOGGETTI RESPONSABILI - INDICAZIONI PRINCIPALI



Un'Intesa su tre ha poi dichiarato di aver incontrato particolari criticità nella fase di attuazione dei progetti strategici (fig.10); queste sono derivate in maniera più frequente dalla scarsa formazione dei partecipanti ai Tavoli rispetto alle tematiche dello sviluppo locale e della programmazione (16,8%), dalla difficoltà di reperire fonti di finanziamento per concretizzare i progetti strategici (12,5%) - al di là delle risorse fornite attraverso il bando regionale ex l.r. 13/99, ritenuto ad ogni modo poco chiaro nelle procedure e non rispondente ai veri bisogni dei territori - ma anche, una volta individuate le risorse, di poterle amministrare correttamente a causa dei vincoli di spesa per le pubbliche amministrazioni fissati dal Patto di stabilità (12,5%).

Figura 10. LE CRITICITÀ SEGNALATE DAI PARTENARIATI NELLA FASE DI ATTUAZIONE ED INDIVIDUAZIONE DEI PROGETTI STRATEGICI - INDICAZIONI PRINCIPALI



Le IPA hanno riscontrato in pari misura anche criticità nei processi di concertazione interna (fig.11), che hanno riguardato: la persistenza di atteggiamenti campanilistici capaci di compromettere l'attuazione e l'evoluzione dello strumento (33,3%), le difficoltà legate all'individuazione di una strategia comune (25,0%)

ed, infine, la presenza al Tavolo di delegati non sempre competenti nelle materie oggetto di confronto, ma molto più spesso privi anche del potere decisionale sufficiente alla sottoscrizione di un'iniziativa congiunta del Tavolo (16,7%).

Figura 11. LE CRITICITÀ SEGNALATE DAI PARTENARIATI NELL'ATTIVITÀ DI CONCERTAZIONE INTERNA



In una terza sezione sono state chieste informazioni ai Soggetti Responsabili relativamente alle strategie di verifica dei percorsi di sviluppo e di rendicontazione dell'attività dell'IPA.

Solo poco più della metà delle Intese (56,5%) svolge un'attività di monitoraggio e di valutazione che viene effettuata quasi esclusivamente da soggetti interni al partenariato; questa viene svolta in maniera più ricorrente attraverso la predisposizione di una relazione periodica con dati informativi sull'avanzamento del programma di sviluppo (30,0%) e l'ausilio di schede di monitoraggio di avanzamento dei lavori (30,0%) e, solo in maniera minore, con l'indizione di riunioni sistematiche tra i membri del Tavolo per verificare l'iter attuativo dei vari progetti (15,0%). Il 43,5% delle IPA, d'altra parte, non ha previsto alcun meccanismo di monitoraggio e valutazione della propria attività (fig. 12).

Le informazioni derivanti da tali meccanismi di verifica vengono utilizzate dai partenariati non solo al fine di adeguare le progettualità da proporre e riprogrammare le future attività (47,1%), ma al tempo stesso anche per aggiornare i sottoscrittori dell'Intesa su quanto realizzato (29,3%). La comunicazione tra gli attori del Tavolo avviene più spesso attraverso la trasmissione di documenti scritti, come verbali e lettere (57,5%), sono meno utilizzati strumenti informativi quali bollettini e newsletter (15,0%), oppure la condivisione di risorse web interne (15,0%) e pubbliche (12,5%).

Figura 12. METODI E STRUMENTI ADOTTATI DALLE IPA PER SVOLGERE IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DELLE ATTIVITÀ



L'ultima parte della ricerca ha voluto sondare le opinioni dei partenariati locali sul progetto di riassetto delle IPA promosso dalla Regione Veneto.

La proposta viene valutata positivamente da tutti i Soggetti Responsabili: ad essa vengono riconosciute forti potenzialità sia nel poter razionalizzare ed ottimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche, soprattutto in un periodo di crisi economica come quello attuale, sia nel riuscire a creare una nuova cultura della programmazione ragionata e condivisa.

In particolare viene chiesto all'ente regionale di divenire per i territori un punto di riferimento serio e consolidato, auspicando un confronto costruttivo costante ed un maggiore riconoscimento delle istanze presentate dalle Intese. È rilevata, inoltre, la corrispondenza delle finalità del progetto con gli orientamenti della programmazione comunitaria post 2013 in termini di politiche integrate di sviluppo e, in maniera più generale, con le indicazioni della strategia Europa 2020.

Tra le criticità che gli intervistati ipotizzano possano verificarsi nell'attuazione del progetto, vi è innanzitutto la mancanza di adeguate risorse finanziarie (sia di parte pubblica che di parte privata) per l'attuazione dei progetti strategici, come pure la preoccupazione che non vi sia un reale coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali, necessario per la condivisione di una strategia comune. Preoccupano, inoltre, un contesto politico-istituzionale in continua evoluzione (si veda il processo di definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio congiunto dei servizi pubblici) e una struttura amministrativa regionale che ha difficoltà nel coordinare, mantenendola coerente, la propria attività di programmazione, a causa di un'organizzazione a compartimenti stagni che vanifica spesso gli sforzi di fare sintesi e sistema tra i soggetti locali nella presentazione delle proprie istanze.

I Soggetti Responsabili hanno elencato alcune possibili azioni migliorative al progetto individuato dalla Regione, sottolineando l'importanza di un forte riconoscimento politico delle Intese quali referenti per la programmazione degli ambiti sub-regionali (anche attraverso la riformulazione della l.r. 35/2001), come

anche la necessità di un forte investimento nella formazione di tutti i soggetti che lavorano nell'ambito di questo strumento. Viene ritenuta opportuna, inoltre, una modifica della l.r. 13/99, attraverso la quale le IPA possono avere la certezza di fondi per l'attuazione dei propri parchi progetti. Si segnala poi come le attività dei Gruppi di Azione Locale e delle IPA, operanti in una stessa area, debbano integrarsi, incrementando le sinergie tra gli attori dei due partenariati. Infine, a giudizio degli intervistati, l'IPA dovrebbe essere maggiormente promossa nei territori e fatta conoscere per mezzo di una campagna informativa dedicata.

In conclusione, sono emersi dall'indagine i seguenti temi che richiedono una particolare attenzione:

- necessità di una comunicazione costante tra il Soggetto Responsabile e il partenariato, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici;
- opportunità di incontri del Tavolo almeno con cadenza trimestrale, dove sia mantenuta costante la partecipazione di tutti gli attori del partenariato;
- problematiche relative al reperimento di risorse finanziarie ed umane per la gestione dell'IPA;
- importanza della "neutralizzazione" politica del Tavolo di Concertazione;
- l'organizzazione del partenariato: organi di coordinamento e tavoli tematici;
- l'importanza dell'aggiornamento del Documento Programmatico d'Area e della condivisione del percorso con il partenariato (ruolo dell'assistenza tecnica);
- l'IPA come valore aggiunto nel miglioramento del capitale sociale dell'area, ma non nella risoluzione delle problematiche territoriali;
- il permanere di logiche campanilistiche nella programmazione locale;
- la stabilità delle aggregazioni come presupposto di una programmazione strategica;
- l'importanza del monitoraggio del programma di sviluppo e della comunicazione interna all'IPA;
- le deleghe per competenza ai Tavoli di Concertazione;
- il necessario rapporto IPA – Regione nella programmazione strategica degli interventi;
- l'importanza della formazione degli operatori locali.