

LEGGE REGIONALE 29 novembre 2001, n. 35.

Nuove norme sulla programmazione.

Il Consiglio regionale ha approvato

Il Presidente della Giunta regionale

p r o m u l g a

la seguente legge regionale:

TITOLO I

Principi generali

CAPO I

Finalità della programmazione

Art. 1

Finalità

1. La Regione, in conformità a quanto stabilito dallo Statuto regionale ed in particolare dall'articolo 5, assume la programmazione come metodo di intervento, in concorso con lo Stato e gli Enti locali, definendo obiettivi, criteri e modalità della propria azione, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Art. 2

Soggetti della programmazione

1. La Regione determina gli obiettivi generali della programmazione.

2. Gli enti locali e le parti economiche e sociali partecipano al processo di programmazione attraverso la concertazione quale metodo per la individuazione delle strategie e la condivisione delle forme di intervento nel rispetto delle reciproche competenze.

Art. 3

Applicazione del principio di sussidiarietà

1. La responsabilità dell'attuazione è attribuita, conformemente all'articolo 118 della Costituzione ed in applicazione del principio di sussidiarietà, all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina agli interessi del cittadino, nel rispetto dei principi di adeguatezza e congruità.

2. La Regione, nell'esercizio dell'attività di attuazione della programmazione, riconosce e valorizza il ruolo degli altri soggetti pubblici e dei privati, sia in forma singola che associata e nel rispetto dei principi di trasparenza e di libera concorrenza.

Art. 4

Partecipazione al processo di programmazione

1. La Regione attua, nelle materie oggetto della presente legge, il principio della concertazione con gli enti

locali e con le parti economiche e sociali.

2. Le forme e le modalità di partecipazione dei soggetti di cui al comma 1, sono individuate dalla Giunta regionale in relazione ai compiti e alle fasi da svolgere.

Art. 5

Tempo nella programmazione

1. Nel processo di programmazione il tempo costituisce uno degli elementi prioritari nella fissazione dei modi dell'azione regionale. La determinazione di puntuali scadenze e di termini di adempimento, costituisce garanzia della efficacia dell'azione regionale e della efficienza dell'impiego delle risorse finanziarie.

Art. 6

Ciclo della programmazione

1. Il ciclo della programmazione, dopo aver individuato strategie e obiettivi, determina le forme ed i modi dell'intervento regionale; prosegue con il monitoraggio continuo dell'attuazione e si conclude con la misurazione dei risultati e con la valutazione del loro impatto sulla società, sull'economia, sul territorio.

2. Dall'attività di monitoraggio e di valutazione derivano informazioni rispettivamente per l'adeguamento degli strumenti della programmazione e per l'impostazione delle successive fasi.

3. La Giunta regionale disciplina le modalità per lo svolgimento del ciclo della programmazione anche mediante l'emanazione di direttive e manuali tecnico-operativi.

CAPO II

Strumenti e modalità della programmazione

Art. 7

Atti e strumenti della programmazione

1. Il processo di programmazione si fonda su:

- a) il Programma regionale di sviluppo (PRS);
- b) i Piani di settore;
- c) il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);
- d) i Piani di attuazione e spesa (PAS);
- e) i bilanci pluriennali e annuali.

SEZIONE I

Programma regionale di sviluppo

Art. 8

Struttura del Programma regionale di sviluppo (PRS)

1. Il PRS effettua una ricognizione del quadro storico

evolutivo e prospetta scenari di medio-lungo periodo sul possibile sviluppo degli andamenti strategici della società e dell'economia.

2. Il PRS individua le linee fondamentali dell'attività della Regione nel campo economico, sociale e territoriale e fornisce il quadro di riferimento e le strategie per lo sviluppo della comunità regionale mediante il concorso dei soggetti pubblici e privati, nel rispetto del principio di autonomia assicurato dall'ordinamento.

3. Il PRS stabilisce indirizzi, direttive, priorità e prescrizioni per l'azione della Giunta regionale nella promozione dell'attività legislativa e nell'esercizio di quella amministrativa; per l'attività degli enti, delle aziende e agenzie della Regione o degli amministratori delle società e organismi cui essa partecipa.

4. Il PRS può essere specificato attraverso i Piani di settore.

Art. 9 Contenuti del PRS

1. Il PRS, sulla base della valutazione della precedente programmazione, tenuto conto delle risorse fisiche, finanziarie e sociali disponibili, indica:

- a) le linee fondamentali per l'attività legislativa regionale, in relazione alle finalità che la società regionale deve perseguire per il suo sviluppo;
- b) gli obiettivi sociali, economici e dello sviluppo locale di lungo periodo dell'attività della Regione;
- c) le strategie programmatiche e le metodologie operative per il conseguimento degli obiettivi di medio e breve periodo, assicurando il coinvolgimento degli altri soggetti pubblici e dei privati della società e dell'economia;
- d) gli indirizzi e gli obiettivi del Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) e degli altri Piani di settore.

Art. 10 Approvazione del PRS

1. La Giunta regionale entro nove mesi dalla sua nomina, formula e adotta una proposta di PRS.

2. La proposta di PRS è elaborata con il metodo della concertazione con tutti i soggetti interessati, singoli o associati. La Giunta regionale determina le modalità della partecipazione dei vari soggetti all'attività di concertazione e ne regola le forme di svolgimento. La Conferenza Permanente Regione - Autonomie locali di cui alla legge regionale 3 giugno 1997, n. 20 "Riordino delle funzioni amministrative e principi in materia di attribuzione e di delega agli enti locali" e successive modificazioni, partecipa all'attività di concertazione.

3. La Giunta regionale, tenuto conto dell'attività di concertazione, espletata ai sensi del comma 2, adotta il

PRS e lo trasmette al Consiglio regionale. Qualora non si siano verificate rilevanti evoluzioni nel quadro economico-sociale e politico, può procedere con un aggiornamento del precedente PRS tramite una Nota aggiuntiva.

4. Il Consiglio regionale approva, con legge, il PRS o la Nota aggiuntiva nei successivi tre mesi.

Art. 11 Aggiornamento del PRS

1. La Giunta regionale nel corso di una legislatura può procedere ad una rielaborazione parziale del PRS con le medesime modalità e procedure dell'articolo 10.

Art. 12 Risorse e modalità del PRS

1. Sono risorse e modalità del PRS:

- a) le disponibilità finanziarie da entrate proprie, i trasferimenti statali e comunitari, i beni patrimoniali;
- b) la capacità organizzativa e di coordinamento del sistema istituzionale e degli altri soggetti della società regionale;
- c) la compartecipazione finanziaria e gestionale pubblico-privato.

SEZIONE II Piani di settore

Art. 13 Piani di settore

1. Nei settori di attività regionale che presentano particolari complessità o che richiedono un articolato recepimento di norme nazionali e comunitarie sono predisposti specifici Piani di settore.

2. I Piani di settore definiscono gli obiettivi e gli strumenti per il raggiungimento dei risultati programmati, nonché gli aspetti amministrativi e normativi.

3. I Piani di settore individuano gli obiettivi specifici e gli strumenti mediante un equilibrato rapporto fra la emanazione di disposizioni e l'impiego di risorse per la realizzazione di servizi o opere da parte di soggetti pubblici oppure di soggetti privati anche in un rapporto di compartecipazione finanziaria e gestionale pubblico-privato.

4. I Piani di settore sono attuati attraverso i PAS che ripartiscono le risorse tra priorità strategiche e relative misure di attuazione.

5. I Piani settoriali sono economici, sociali e territoriali.

6. Il PTRC disciplina l'uso del territorio e definisce le modalità per una sua utilizzazione equilibrata e sostenibile. Nelle sue specifiche finalità, costituisce quadro di riferimento sovraordinato alla restante pianificazione di settore.

Art. 14

Approvazione dei Piani di settore

1. I Piani di settore sono adottati dalla Giunta regionale, tenuto conto dell'attività di concertazione, ed approvati dal Consiglio regionale con deliberazione amministrativa pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.

2. Fermo restando quanto previsto al comma 1, sono fatte salve specifiche disposizioni procedurali previste dalle leggi vigenti.

*SEZIONE III**Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF)*

Art. 15

Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF)

1. Il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) è un atto di indirizzo per l'attività di governo della Regione, degli enti, delle aziende e delle agenzie regionali, dell'anno successivo.

2. Il DPEF determina le eventuali necessità di variazione del PAS di cui al comma 3 dell'articolo 21.

Art. 16

Contenuti del DPEF

1. Sono contenuti del DPEF:

- a) l'analisi sintetica della congiuntura in atto;
- b) la valutazione dell'avanzamento dei risultati dei Piani di settore e dei PAS, sulla base dell'attività di monitoraggio e valutazione di cui agli articoli 27 e seguenti;
- c) le proposte di variazione del PAS in corso o le indicazioni per la formulazione di quello di nuova predisposizione.

Art. 17

Approvazione del DPEF

1. La Giunta regionale predispose il DPEF, tenuto conto dell'attività di concertazione, e lo trasmette entro il 30 giugno al Consiglio regionale per l'approvazione.

*SEZIONE IV**Piani di attuazione e spesa*

Art. 18

Piano di attuazione e spesa (PAS)

1. Nel PRS e nei Piani di settore di cui alle sezioni I e II sono individuate le linee strategiche e i fabbisogni di risorse.

2. Il PAS, di cui alla presente sezione, previa una rico-

gnizione delle risorse disponibili, determina le priorità del loro impiego, ripartendole per gruppi omogenei di intervento, di seguito chiamati Azioni.

3. Le Azioni programmate dal PAS riguardano l'intervento strutturale della Regione, di cui all'articolo 35 e si concretizzano tramite la realizzazione di infrastrutture, di opere nonché di interventi, azioni di sostegno e regimi di aiuto che manifestino la loro utilità oltre l'esercizio nel quale vengono attuati.

Art. 19

Durata e contenuti del PAS

1. La programmazione tramite i PAS è un processo continuo, con cicli non superiori a tre anni che si concludono al 31 dicembre dell'anno di scadenza. In una legislatura, di norma, sono attuati due PAS. Ogni PAS determina anche la propria durata.

2. Sono contenuti del PAS:

- a) la definizione delle priorità, degli obiettivi e delle azioni fissate dal PRS e dai Piani di settore;
- b) l'individuazione dei risultati specifici, quantificati secondo la misura possibile;
- c) la descrizione sintetica degli interventi previsti per realizzare le priorità;
- d) le modalità per la preparazione, la sorveglianza e la valutazione del PAS;
- e) un piano finanziario che, per ogni anno, precisi per ogni singola Azione, i fondi stanziati;
- f) le norme per l'attuazione della spesa e per il raccordo con la legislazione di settore.

Art. 20

Formulazione e gestione del PAS

1. La proposta di PAS è adottata dalla Giunta regionale almeno quattro mesi prima della scadenza del PAS precedente, tenuto conto dell'attività di concertazione.

2. La Giunta regionale individua le modalità con le quali svolgere l'attività di concertazione e determina i modi della partecipazione dei vari soggetti. Questi partecipano anche all'attività di accompagnamento e monitoraggio in itinere, nonché all'attività di valutazione.

3. Le deliberazioni di cui al comma 2 e i risultati delle attività di monitoraggio e di valutazione sono comunicati al Consiglio regionale.

Art. 21

Approvazione del PAS

1. La Giunta regionale, dopo l'approvazione da parte del Consiglio regionale del PRS e comunque non oltre sei

mesi, tenuto conto della attività di concertazione, adotta il PAS.

2. Il PAS è trasmesso al Consiglio regionale, per l'approvazione con legge entro tre mesi.

3. Il PAS è aggiornato con legge su proposta della Giunta regionale, tenuto conto dell'attività di concertazione, di norma contestualmente all'approvazione del bilancio annuale di previsione.

Art. 22

Attuazione del PAS

1. Al PAS è data completa attuazione sin dalla sua entrata in vigore e per l'intero periodo di programmazione, con assunzione di obbligazioni pluriennali, per gli interventi che si sviluppano oltre un esercizio.

2. Gli interventi finanziati nell'attuazione nel PAS devono completare la fase degli impegni irrevocabili nei sistemi contabili degli attuatori, entro la scadenza del PAS. Devono concludere altresì la fase dei pagamenti nei due anni successivi. Superati tali limiti temporali, i finanziamenti decadono e i competenti uffici provvedono al disimpegno d'ufficio, salvo i casi nei quali sia intervenuta una impossibilità dovuta a motivi giudiziari. In tal caso può essere concessa una proroga, non superiore ad un anno, dal momento in cui l'impossibilità di cui sopra sia venuta meno. Per gli interventi non completati, si procede come al comma 3.

3. Gli interventi finanziati dal PAS devono essere attuati in modo completo e funzionale. Gli eventuali completamenti necessari per dare funzionalità agli interventi restano a carico dei soggetti attuatori.

4. Progetti complessi, i cui tempi tecnici di esecuzione eccedano il periodo di programmazione di un PAS, possono essere programmati su più PAS.

Art. 23

Raccordo con la programmazione comunitaria

1. Le linee di intervento previste nel PAS si raccordano con le misure previste nei programmi cofinanziati dall'Unione europea.

2. Il PAS individua, in forma distinta, gli interventi finanziati rispettivamente con soli fondi regionali o cofinanziati con fondi comunitari.

Art. 24

Raccordo con la programmazione nazionale

1. Al fine di garantire l'unicità del processo programmatico, la Giunta regionale, contestualmente all'invio al Consiglio regionale della proposta del PAS, avvia i procedimenti per la sottoscrizione di intese istituzionali di programma, ai sensi della deliberazione Comitato intermini-

steriale per la programmazione economica (CIPE) del 21 marzo 1997 e successive disposizioni di aggiornamento.

2. L'intesa è finalizzata ad armonizzare i finanziamenti statali nel contesto del PAS al fine della realizzazione di interventi di interesse comune.

3. L'intesa può altresì stabilire forme di collaborazione, anche attraverso la costituzione di organi o comitati misti, per la gestione congiunta e il monitoraggio degli interventi di cui al presente articolo.

Art. 25

PAS e Programmazione decentrata

1. Su iniziativa della Giunta regionale o su richiesta degli enti locali, il PAS può essere articolato, sia per la formulazione che per la gestione, su base territoriale sub-regionale.

2. Per queste aree, ad eccezione delle materie che si ritengano di esclusivo livello regionale, nel PAS sarà predisposta una specifica sezione riguardante tutti i settori di intervento, denominata intesa programmatica d'area (IPA).

3. L'articolazione del PAS, secondo le modalità del comma 1, richiede il consenso delle amministrazioni provinciali, delle comunità montane, ove presenti sul territorio interessato, e della maggioranza dei comuni interessati.

4. Gli enti locali adeguano i propri strumenti di pianificazione e di intervento a quanto previsto dalla programmazione decentrata del PAS, partecipandovi anche significativamente con proprie risorse.

5. La Giunta regionale, per la formazione e la gestione delle intese programmatiche d'area (IPA), stabilisce con proprio provvedimento, per ciascuna area, specifiche modalità di concertazione.

TITOLO II

Procedure di valutazione

CAPO I

Accompagnamento, monitoraggio, valutazione

Art. 26

Accompagnamento

1. L'efficace, tempestiva e flessibile gestione del PAS, è assicurata da una attività di accompagnamento svolta dalla Giunta regionale con l'apporto dei soggetti della concertazione.

Art. 27

Monitoraggio

1. Il monitoraggio è l'attività di rilevazione continua dell'evolversi del PAS sotto il profilo procedurale, fisico e

finanziario; unitamente alla valutazione, costituisce parte integrante del processo di programmazione.

2. I contenuti e le modalità dell'attività di monitoraggio sono stabiliti dalla Giunta regionale.

3. La Giunta regionale predispone annualmente un rapporto di monitoraggio. Il rapporto è trasmesso al Consiglio regionale per le conseguenti valutazioni sulla programmazione.

Art. 28
Valutazione

1. L'azione regionale è oggetto di una valutazione in itinere e di una valutazione ex-post, volte a determinare l'impatto rispetto agli obiettivi e le priorità e ad analizzarne le incidenze su problemi strutturali specifici.

2. La valutazione si indirizza in particolar modo sull'analisi degli effetti prodotti sulla situazione economico - sociale, sull'equilibrio del mercato del lavoro, sul miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese, sulla situazione ambientale iniziale e finale.

3. La Giunta regionale svolge, tramite le strutture regionali, tra le quali il nucleo di valutazione di cui all'articolo 31, l'attività di valutazione, i cui risultati sono successivamente trasmessi al Consiglio regionale, tramite l'Osservatorio di cui all'articolo 59 della legge regionale di contabilità, per le conseguenti valutazioni e l'adozione delle eventuali azioni correttive.

Art. 29
Valutazione in itinere

1. L'efficacia degli interventi strutturali della programmazione è oggetto di una valutazione in itinere attraverso l'esame dei primi risultati degli interventi, la loro pertinenza ed il grado di conseguimento degli obiettivi.

Art. 30
Valutazione ex-post

1. La valutazione ex-post mira, una volta concluso il PAS, a rendere conto dell'impiego delle risorse, dell'efficacia degli interventi e del loro impatto e a consentire di ricavarne insegnamenti per i successivi atti di programmazione.

2. La valutazione ex-post verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione, nonché sulle realizzazioni e sui risultati, compresa la loro prevedibile durata.

Art. 31
Nucleo di valutazione

1. Il Nucleo di valutazione istituito ai sensi della legge

17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni, valuta i progetti di investimento sotto il profilo tecnico, finanziario-economico, amministrativo e procedurale in relazione ai tempi di conclusione della fase progettuale ed a quelli di cantierabilità.

2. I progetti dichiarati congrui sotto il profilo tecnico e immediatamente cantierabili hanno una priorità di finanziamento all'interno della disponibilità del PAS.

TITOLO III
Accordi di programma, adeguamento della legislazione e disposizioni transitorie e finali

CAPO I
Accordi di programma

Art. 32
Accordi di programma

1. Fermo restando quanto previsto dalla legge regionale 1 giugno 1999, n. 23, per l'attuazione organica e coordinata di piani e progetti che richiedono per la loro realizzazione l'esercizio congiunto di competenze regionali e di altre amministrazioni pubbliche, anche statali ed eventualmente di soggetti privati, il Presidente della Giunta regionale può promuovere la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti, escluse le amministrazioni statali.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il Presidente della Giunta regionale convoca una conferenza fra i soggetti interessati.

4. L'accordo consiste nel consenso unanime dei soggetti interessati, autorizzati a norma dei rispettivi ordinamenti in ordine alla natura e ai contenuti dell'accordo stesso. Esso è reso esecutivo con decreto del Presidente della Giunta regionale ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto. L'accordo sostituisce ad ogni effetto le intese, i pareri, le autorizzazioni, le approvazioni, i nulla osta previsti da leggi regionali. Esso comporta, per quanto occorra, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, nonché l'urgenza e l'indifferibilità dei relativi lavori, e la variazione integrativa agli strumenti urbanistici senza necessità di ulteriori adempimenti.

Art. 33
Adeguamento della legislazione vigente

1. La Regione adegua le proprie leggi che prevedono strumenti e procedimenti di programmazione ai principi di

cui alla presente legge.

Art. 34
Abrogazioni

1. La legge regionale 30 aprile 1990, n. 40 "Procedure della programmazione" è abrogata.

2. I riferimenti alle disposizioni di cui alla legge regionale n. 40/1990, contenuti nelle leggi regionali vigenti, si intendono riferiti alle norme di cui alla presente legge.

Art. 35
Norme transitorie e finali

1. Ai procedimenti amministrativi in corso, si continuano ad applicare le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge è adottato un nuovo PRS.

3. Nelle more dell'approvazione del PRS la Giunta regionale è autorizzata ad adottare il DPEF e il PAS, secondo le procedure di cui agli articoli 17 e 21.

4. Il PAS è successivamente adeguato alle disposizioni del PRS approvato dal Consiglio regionale.

5. In sede di redazione del primo PAS la Giunta regionale definisce quali siano le Azioni di cui all'articolo 18 comma 3, che costituiscono l'intervento strutturale della Regione tramite una classificazione delle spese da aggiornare eventualmente con i successivi PAS.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione veneta. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione veneta.

Venezia, 29 novembre 2001

Galan

INDICE

TITOLO I - Principi generali

CAPO I - Finalità della programmazione

Art. 1 - Finalità

Art. 2 - Soggetti della programmazione

Art. 3 - Applicazione del principio di sussidiarietà

Art. 4 - Partecipazione al processo di programmazione

Art. 5 - Tempo nella programmazione

Art. 6 - Ciclo della programmazione

CAPO II - Strumenti e modalità della programmazione

Art. 7 - Atti e strumenti della programmazione

SEZIONE I - Programma regionale di sviluppo

Art. 8 - Struttura del Programma regionale di sviluppo (PRS)

Art. 9 - Contenuti del PRS

Art. 10 - Approvazione del PRS

Art. 11 - Aggiornamento del PRS

Art. 12 - Risorse e modalità del PRS

SEZIONE II - Piani di settore

Art. 13 - Piani di settore

Art. 14 - Approvazione dei Piani di settore

SEZIONE III - Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF)

Art. 15 - Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF)

Art. 16 - Contenuti del DPEF

Art. 17 - Approvazione del DPEF

SEZIONE IV - Piani di attuazione e spesa

Art. 18 - Piano di attuazione e spesa (PAS)

Art. 19 - Durata e contenuti del PAS

Art. 20 - Formulazione e gestione del PAS

Art. 21 - Approvazione del PAS

Art. 22 - Attuazione del PAS

Art. 23 - Raccordo con la programmazione comunitaria

Art. 24 - Raccordo con la programmazione nazionale

Art. 25 - PAS e Programmazione decentrata

TITOLO II - Procedure di valutazione

CAPO I - Accompagnamento, monitoraggio, valutazione

Art. 26 - Accompagnamento

Art. 27 - Monitoraggio

Art. 28 - Valutazione

Art. 29 - Valutazione in itinere

Art. 30 - Valutazione ex-post

Art. 31 - Nucleo di valutazione

TITOLO III - Accordi di programma, adeguamento della legislazione e disposizioni transitorie e finali

CAPO I - Accordi di programma

Art. 32 - Accordi di programma

Art. 33 - Adeguamento della legislazione vigente

Art. 34 - Abrogazioni

Art. 35 - Norme transitorie e finali

Dati informativi concernenti la legge regionale 29 novembre 2001, n. 35

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo.

Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori contenuti nei singoli elaborati o che potessero derivare da indicazioni non conformi ai testi di riferimento.

Per comodità del lettore e per facilitare la ricerca dei contenuti della legge regionale qui di seguito sono pubblicati a cura del direttore:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Leggi regionali abrogate
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La Giunta regionale, su proposta del Presidente Giancarlo Galan, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 16 febbraio 2001, n. 7/dcl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 22 febbraio 2001, dove ha acquisito il n. 117 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla 1^a commissione consiliare in data 8 marzo 2001;
- La 1^a commissione consiliare ha completato l'esame del progetto di legge in data 7 novembre 2001;
- Il Consiglio regionale, su relazione del consigliere Carlo Alberto Tesserin, ha esaminato e approvato a maggioranza il progetto di legge con deliberazione legislativa 14 novembre 2001, n. 11529.

2. Relazione al Consiglio regionale

Signor Presidente, colleghi consiglieri,

nel promuovere un rafforzamento della Programmazione come metodo per l'attuazione dell'azione politica e amministra-

tiva, ci si è posti la domanda se la strumentazione esistente, il Programma Regionale di Sviluppo 1988-2000 (legge regionale n. 6/1989) e la legge Procedure per la Programmazione (legge regionale n. 40/1990), avessero ancora, magari con aggiustamenti, le caratteristiche per supportare una nuova fase di impulso politico.

Al di là del periodo di tempo trascorso dalla loro approvazione - un decennio - e al di là delle vicende politiche accadute nel frattempo, è apparsa subito evidente una così consistente differenza di scenario socio-economico e amministrativo da far rendere necessaria una radicale revisione della normativa vigente.

Quel che è parso registrare i maggiori cambiamenti è stato il quadro politico e istituzionale, con le ovvie conseguenze sui metodi e sulla cultura di come debba essere l'attività politica ed amministrativa.

Il primo dato istituzionale di rilievo è l'affermarsi in modo sempre più diffuso di una organizzazione federalista nel sistema istituzionale.

I nuovi principi, che nei rapporti Stato-Regioni assumono connotati di una vera e propria questione di divisione di poteri originari, avevano già avuto ampio dibattito e sostegno politico nell'ambito dell'Unione Europea sotto il nome di principio di "sussidiarietà".

Esso ha costituito una delle modalità cardine dell'azione comunitaria a partire dai primi anni novanta ed ha il significato che le decisioni devono essere assunte dal soggetto istituzionale che meglio è in grado di rappresentare i fabbisogni e che, attuati gli interventi, sia capace di verificarne e valutarne l'efficacia.

La recente revisione costituzionale dell'articolo 117, intervenuta quasi alla fine dell'iter di formazione della presente legge, ha modificato il quadro istituzionale introducendo elementi di potenziale novità del cui sviluppo si potrà avere cognizione nel futuro.

Nei periodi precedenti, sul versante della programmazione nazionale, in attesa della conclusione del dibattito sul federalismo, era stata posta in essere a partire dal '95 la cosiddetta "Programmazione Negoziata" che ha dato luogo ad una serie di strumenti tra cui le "Intese istituzionali di programma", gli "Accordi di programma quadro" e i "Patti Territoriali".

In questo panorama è diventata poi sempre più importante la programmazione comunitaria e non solo in termini finanziari, data la mole delle risorse rese disponibili, ma anche in termini di nuova "cultura", sui modi di concepire ed attuare il procedimento amministrativo. Un salto nei metodi di notevole ampiezza che ha anche comportato l'introduzione di nuovi concetti e di nuove terminologie, talvolta ostici, perché derivanti da lingue straniere, ma con i quali è impossibile non confrontarsi.

Dalla regolamentazione comunitaria sono venuti i seguenti principi:

- 1) spese per programmi integrati e una rigida base temporale;
- 2) tassative scadenze di avanzamento dei programmi a pena di decadenza del finanziamento;
- 3) il ciclo della programmazione (progettazione, attuazione, moni-

toraggio, valutazione dei risultati) inteso come un tutto unico dove ogni elemento è parte essenziale ed irrinunciabile per il passaggio al successivo periodo programmatorio;

4) il partenariato come metodo di partecipazione alla gestione.

L'opportunità di tener conto e di integrare il procedimento comunitario in quello regionale, non deriva solo da una ovvia esigenza di coordinamento, ma anche dalla necessità di rendere simili e convergenti, nel limite del possibile, le procedure amministrative-gestionali.

Ma oltre che dalla "sfera" pubblica, rilevanti input sono derivati anche dai nuovi modi con cui si sono "mosse", nell'ultimo decennio, l'economia e la società.

La new-economy e l'immaginario che ad essa è riconnesso, hanno modificato cultura e comportamenti privati e collettivi.

Il sistema economico è più orientato verso l'investimento soft che hard. L'obsolescenza funzionale è di gran lunga prevalente rispetto a quella fisica. Capacità di adeguamento e adattamento sono altrettanto importanti, se non di più, rispetto ad esempio alle esigenze della "qualità totale" degli anni ottanta.

In sostanza il divenire è più forte dell'essere.

Dunque il "tempo" è divenuto una variabile strategica fondamentale, dalla quale anche l'azione regionale non può prescindere e della quale dunque si è tenuto conto.

Le considerazioni sovraespresse hanno portato alla presa di coscienza della necessità di una radicale riformulazione della legge sulle procedure della programmazione.

Si è ritenuto, infine, di anticipare in termini temporali rispetto alla formulazione del PRS, in quanto era opportuno che questo tenesse conto nella sua costruzione, della rinnovata strumentazione attuativa.

Passando all'esame del progetto di legge in discussione, si evidenzia che il Capo I del Titolo I fissa i principi cardine del processo programmatorio, definendo i soggetti che vi partecipano e gli elementi fondamentali, derivanti dalle considerazioni suespresse, che lo regolano.

Con il Capo II sono introdotti i capisaldi dell'architettura del processo programmatorio che si basano sul Programma Regionale di Sviluppo (PRS) ed i Piani di Settore per la fase progettuale, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF), i Piani di attuazione e spesa (PAS) ed i bilanci pluriennali per la fase attuativa.

Il programma regionale di sviluppo (PRS) è uno strumento di conoscenza e di definizione strategica che rappresenta il punto di riferimento per tutti i soggetti regionali di come la Comunità percepisce la situazione in atto ed immagina e progetta il proprio futuro.

È dunque una operazione culturale e politica di grande rilievo e di largo coinvolgimento.

Deve produrre dunque il primo grande effetto di orientare i vari soggetti regionali pubblici e privati nell'assunzione delle scelte nell'ambito delle proprie competenze.

Come tale, se non emergono elementi di grande cambiamen-

to nel contesto economico-sociale, travalica il tempo di una legislatura.

È per questo motivo che è stato previsto che il suo aggiornamento quinquennale possa anche avvenire con una "nota aggiuntiva". Peraltro, proprio per il periodo di grande dinamicità che stiamo vivendo, con la stessa modalità sono stati previsti aggiornamenti per cambiamenti in corso d'opera.

La natura di grande respiro del documento PRS, mal si concilia con le esigenze di precisione tecnica molto spesso necessaria in settori complessi, o nei casi in cui sia necessario recepire la legislatura nazionale o comunitaria.

Inoltre anche i tempi nei quali nascono queste esigenze di specificazione, possono essere sfasati con quelli della costruzione del PRS e può dunque essere necessario un diverso iter approvatorio.

Per queste esigenze di precisione e dettagli, di rigore nel linguaggio tecnico-giuridico, di flessibilità operativa, è stato previsto lo strumento del Piano di Settore.

Esso quindi, partendo dal quadro strategico del PRS, determina gli interventi (progetti di opere, interventi, regimi di aiuto, produzione di servizi) con le indicazioni delle priorità settoriali da portare al "tavolo" del Piano di attuazione e spesa (PAS) per la determinazione delle priorità generali di finanziamento.

PRS e Piani di settore rappresentano strumenti di programmazione di lungo periodo.

Il Piano di attuazione e spesa, descritto nel proseguito, è uno strumento operativo per una gestione coordinata con orizzonti temporali di medio periodo.

Oltre a tale istituti si è sentita anche l'esigenza di avere a disposizione uno strumento annuale di informazione e di valutazione costante del procedere dell'attività regionale, dei suoi risultati (efficienza) e dell'impatto che questi hanno sulla società, sull'economia e sul territorio regionale (efficacia).

Pertanto dopo un approfondito esame in Commissione si è ritenuto che l'approvazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) da parte del Consiglio regionale, costituisce un momento di sintesi e di formulazione di eventuali azioni correttive da consegnare alla Giunta regionale.

Fondamentale strumento della programmazione risulta essere anche il piano di attuazione della spesa (PAS)

Il PAS valuta in un unico contesto e simultaneamente le priorità di intervento nell'ambito delle azioni regionali definite dal PRS e dai Piani di Settore, determinando una gerarchia delle necessità.

In relazione a tale gerarchia e alle risorse che possono essere rese disponibili e che nel PAS sono quantificate per l'area di vigenza, restano determinati gli interventi da finanziare e attuare.

Il PAS, operando in un logica di medio si occupa necessariamente delle sole azioni che possiamo chiamare a finalità strutturale, cioè di tutte quelle spese che non abbiano carattere ricorrente e ripetitivo.

In questo contesto sono anche considerati gli interventi che sono realizzati con fondi nazionali e comunitari.

Il PAS è elaborato dalla Giunta Regionale sulla base di un'attività di partenariato svolta con i soggetti istituzionali, economici e sociali interessati. Nell'arco di una legislatura ne sono approntati e attuati due.

È approvato dal Consiglio Regionale al quale è anche affidato il compito di un sistematico controllo tramite l'attività di monitoraggio e valutazione.

Per il PAS viene introdotta l'importante novità di una possibile programmazione attuata a scala territoriale più ridotta rispetto a quella regionale, sempre tramite le modalità attuative del partenariato.

Ulteriore elemento forte è il raccordo con gli interventi statali.

Questi molto spesso hanno caratteristiche di vere e proprie azioni a finalità regionale potenzialmente duplicative e distorsive rispetto all'attività delle Regioni, naturalmente là dove già esiste una programmazione in corso.

Dunque, pur non disconoscendo agli organi statali la possibilità di intervenire direttamente là dove vi sia una esigenza effettiva per carenza del livello locale, si richiede agli stessi di entrare con la propria tipologia di intervento e con i propri fondi nella Programmazione Regionale, tramite lo strumento legislativo già vigente delle "Intese Istituzionali di Programma".

Un aspetto molto importante come si è detto in premessa è senza dubbio il tempo e il progetto di legge sottolinea questo elemento nell'ambito delle procedure di programmazione.

Un'azienda pubblica, infatti, com'è la Regione nel momento in cui produce beni, servizi ed infrastrutture, non può prescindere, se vuol garantire efficienza operativa e certezza di risultati, dai metodi di gestione usualmente applicati nell'azienda privata.

L'assunzione del tempo come una delle variabili strategiche, e quindi da considerarsi come uno degli obiettivi da raggiungere e misurare, ha due significati:

a) termine entro il quale si ottiene il risultato per poi immeterlo nel mercato (nell'azienda privata) o erogare benefici sociali nell'azienda pubblica;

b) flessibilità di funzionamento e risposta; cioè la capacità di saper valutare e riconsiderare in itinere la correttezza e la convenienza delle decisioni assunte nell'allocazione delle risorse.

L'introduzione sistematica del tempo-valore come elemento fondante dei comportamenti aziendali, ha comportato modifiche sostanziali nella cultura di impresa e nei suoi modi di produrre.

Nel nostro caso tali principi si sono tradotti in un diverso modo di operare rispetto al passato.

Al PAS, infatti, è stata data una vigenza temporale di medio periodo (due-tre anni); ma soprattutto gli interventi in esso finanziati viene prescritto di essere conclusi proceduralmente entro il periodo di vigenza dello stesso ed essere anche "funzionali", cioè capaci di produrre ed erogare immediatamente utilità per i cittadini.

Ciò implica un salto di qualità nella redazione e presentazione dei progetti e la fine delle realizzazioni per piccoli stralci.

I progetti che non sono maturi per un PAS potranno trovare attuazione in quello successivo.

A questo, nel pratico attuare (azione amministrativa), sarà da associare l'introduzione del principio "qualità totale" come definizione di uno standard nelle prestazioni rese dalle strutture regionali.

Infine il progetto di legge disciplina le attività di accompagnamento, monitoraggio e valutazione.

A queste attività viene attribuito un ruolo fondamentale, dello stesso rilievo dell'attività iniziale di programmazione.

Un loro corretto e completo svolgimento è condizione irrinunciabile per potersi ritenere concluso, il ciclo della programmazione di cui all'art.6 del progetto di legge.

Deputati a questi compiti sono la Giunta e il Consiglio Regionale, con la partecipazione dei soggetti della concertazione.

Le attività di cui sopra sono supportate da una sistematica azione tecnica, svolta secondo le proprie competenze, da parte delle strutture regionali, degli Enti locali e dagli altri soggetti pubblici e privati, ove coinvolti nella fase attuativa.

L'attività di accompagnamento, che ha già dimostrato un'utilità nell'attuazione dei programmi comunitari, viene riproposta anche per il complesso della programmazione regionale, seppur connotata da una minore capacità di incisione nel procedimento amministrativo per le differenze esistenti nei rispettivi ordinamento giuridici.

Si manifesta nella organizzazione di comitati o gruppi di lavoro tra i soggetti che hanno la responsabilità dell'attuazione, ai quali viene assegnato il compito di formulare prime valutazioni sull'andamento dei procedimenti in corso e proposte tecniche ed amministrative per un possibile miglioramento della fase realizzativa.

Il monitoraggio e la valutazione sono di tipo procedurale, fisico e finanziario rispetto ai risultati, e in itinere ed ex-post rispetto al tempo.

Per lo svolgimento di queste attività, che per la loro sistematicità e obbligatorietà sono una novità rispetto al passato, sarà necessario rendere disponibili norme procedurali e di metodo.

Tale operazione non sarà peraltro particolarmente difficile provenendo abbondanti manuali, disposizioni ed esperienze dai procedimenti di attuazione dei programmi finanziati dall'Unione europea.

Si ricorda, peraltro, che l'attività di reporting è necessaria nei contesti aziendali, addirittura obbligatoria nella "public company" e può dunque essere introdotta anche nel sistema pubblico.

È bene ricordare che l'attività di valutazione sulla congruità tecnico ed economica dei grandi progetti di investimento, è prevista dalla legge n. 144/1999.

È una attività che era già stata intrapresa a partire dal 1984 nell'istruttoria dei Progetti FIO, (Fondo Investimenti e Occupa-

zione) ma con meccanismi procedurali gravati da eccessivi tecnicismi.

É peraltro certo che pur nella difficoltà di non poter usare valori monetari come parametro unificante di misurazione [il grado di soddisfacimento dei bisogni sociali, come ad esempio la salute o la cultura, sono spesso tecnicamente difficilmente quantificabili quando addirittura non dipendono da opzioni socio-politiche], possono ugualmente essere applicate tecniche, anche molto semplici, come ad esempio una attività di confronto relativo tra progetti strutturata nei metodi o un esame quantitativo della situazione economica e sociale prima e dopo l'intervento, tecniche che facilitano la comprensione e la valutazione degli effetti dell'esecuzione di un progetto.

La costituzione del Nucleo di Valutazione completa il nuovo modo di fare programmazione ed amministrazione dando capacità operativa alla esigenza di elevare consistentemente la qualità della progettazione degli interventi regionali. Costituisce un deciso avanzamento rispetto a quanto previsto dalla precedente legge n. 40/90 che si limitava a prevedere solo un "Parco progetti".

Il titolo III riguarda infine gli accordi di programma e le disposizioni transitorie finali.

Riguardo al primo istituto, si tratta della riproposizione della normativa prevista dall'articolo 13 della legge 40/90 che il progetto legge abroga e che si ritiene di salvare persistendo ancora la sua utilità procedimentale.

Mentre, riguardo le altre norme, con l'articolo 34 - Abrogazioni, si intende oltre a cancellare le precedenti disposizioni sul procedimento programmatorio, anche a dare un impulso per la semplificazione legislativa eliminando tutti quei strumenti normativi che o non hanno più operatività effettiva o prevedono procedimenti farraginosi e burocratici.

Con l'articolo 35 - Norme transitorie e finali, si vuole procedere speditamente verso un effettivo avvio del processo programmatorio tramite l'autorizzazione alla Giunta regionale di dar vita immediatamente ad un primo PAS e ad un DPEF (che inevitabilmente lo deve precedere e supportare).

La delega alla Giunta di dare concreta e completa definizione ai contenuti del PAS individuando, tramite lo strumento di una classificazione delle spese, le materie e i campi che dovranno essere oggetto della pianificazione biennale o triennale.

La Prima Commissione consiliare nella seduta in data 6 novembre 2001 ha approvato il disegno di legge oggi al vostro esame con il voto favorevole dei rappresentanti dei gruppi consiliari FI, AN, Liga Veneta-Lega Nord-Padania, CCD, mentre si sono riservati di esprimere il proprio parere direttamente in questa sede i rappresentanti dei gruppi consiliari DS, Insieme per il Veneto e Socialisti democratici e Repubblicani per il Veneto.

3. Leggi regionali abrogate

L'art. 34 abroga la legge regionale 30 aprile 1990, n. 40.

4. Struttura di riferimento

Direzione programmazione