

**DAL GOVERNMENT ALLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE
PUBBLICHE E GLI STRUMENTI NEGOZIALI**

di Giuseppe Di Gaspare *

RIPUBBLICAZIAZIONE**

29 dicembre 2021

* Ordinario di Diritto dell'economia, LUISS Guido Carli.

** PRIMA EDIZIONE: *La governance locale, strumenti e buone pratiche*, in *Quaderni Formez*, n.33 2006.

INDICE

PARTE PRIMA: GLI STRUMENTI NEGOZIALI – UNA RICOGNIZIONE	5
INTRODUZIONE ALLA PARTE PRIMA	6
CAPITOLO 1: LA CONTRATTAZIONE PROGRAMMATA	9
1. La governance dello sviluppo economico e i suoi strumenti nella esperienza nazionale	9
2. La prima connotazione della contrattazione programmata	10
3. La seconda fase: la separazione tra contrattazione e procedimenti di agevolazione finanziaria	10
4. L'oggetto della contrattazione programmata	11
5. I collegamenti procedurali	12
6. Gli impegni interinali	13
7. La flessibilità della fonte regolamentare e la modulazione degli incentivi	14
8. Validità efficacia ed effetti della contrattazione programmata	15
9. Le fasi: proposta, approvazione, stipula	17
10. Qualificazione giuridica del contratto di programma	17
11. Ammissibilità alla procedura quale limite delle successive valutazioni discrezionali nei procedimenti concessori	19
12. Applicabilità del modello teorico desunto dal contratto di programma alle altre tipologie di contrattazione programmata	21
13. L'estensione della programmazione contrattata alle PMI con figure intermedie associative	21
14. Il contratto di impresa	23
15. Le procedure nei contratti con le PMI	24
16. Il contratto d'area	25

CAPITOLO 2: LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE STRUMENTI DELLA GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE: TIPOLOGIA E FUNZIONI	28
1. La genesi degli istituti di cooperazione istituzionale: l'accordo di programma	28
2. Gli accordi quadro: le intese istituzionali	29
3. La programmazione negoziata nell'esperienza delle Regioni	30
4. Accordo quadro di sviluppo territoriale	31
5. Programma integrato di sviluppo locale	33
6. Il contratto di recupero produttivo	36
7. L'accordo di programma	37
CAPITOLO 3: MODULI DI PROGRAMMAZIONE E PROCEDURE E FASI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	40
1. Fasi della programmazione negoziata	40
2. Iniziativa	40
3. Istruttoria	42
4. La conclusione dell'accordo	43
5. Integrazione dell'efficacia dell'accordo	45
6. Attuazione dell'accordo	45
7. Il responsabile amministrativo della attuazione dell'accordo	47
PARTE SECONDA ALCUNE ESPERIENZE DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE PER LO SVILUPPO	49
INTRODUZIONE ALLA PARTE SECONDA	50
CAPITOLO 4: LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA NELL'ESPERIENZA DELLE REGIONI LOMBARDIA E TOSCANA	
1. Profili procedurali della governance territoriale: l' <i>action zone</i>	50
2. Il contratto di recupero produttivo	53
3. Il programma integrato di sviluppo locale	54
4. L'accordo di programma come strumento di generale attuazione della programmazione negoziata	59
4. 1 Ambito di applicazione dell'accordo di programma	59

4.2 I soggetti: parti, soggetti interessati, beneficiari	61
4.3 Oggetto dell'accordo	62
4.4 Validità ed efficacia	63
4.5 La gestione dell'accordo di programma	64
CAPITOLO 5: LE PROVINCE. COOPERAZIONE ISTITUZIONALE E SOSTEGNO AI PICCOLI COMUNI	66
1. Introduzione	66
2. Ambito	68
3. Il conflitto territoriale	71
4. Il conflitto tra funzione di governo e funzione di rappresentanza	72
5. Le criticità di pianificazione e programmazione strategica	73
6. La rete delle conoscenze	74
7. Il focus sui bisogni e sulle priorità d'intervento – i tavoli di concertazione	76
8. La sussidiarietà orizzontale	77
9. Le sedi del confronto	78
10. Il sostegno ai piccoli Comuni	79
CAPITOLO 6: LE COMUNITÀ MONTANE. L'ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI COMUNALI	81
1. Introduzione	81
2. Le forme associative possibili	81
3. Perché le forme associative e in quali settori	83
4. Punti di forza e criticità delle forme associative.	85
BIBLIOGRAFIA	94

**PARTE PRIMA:
GLI STRUMENTI NEGOZIALI – UNA RICOGNIZIONE**

INTRODUZIONE ALLA PARTE PRIMA

Lo scopo del presente rapporto è di fare il punto sull'attuale utilizzazione delle figure negoziali della programmazione negoziata per verificarne i criteri e le modalità di applicazione nell'attuale quadro normativo con particolare riguardo alle formulazioni suscettibili di applicazioni in particolare al sistema delle autonomie locali. La ricostruzione è svolta sulla base della disciplina succedutasi a partire dagli anni Ottanta e al conseguente consolidarsi di determinate figure negoziali.

Le principali fonti "storiche" nel nostro ordinamento sono costituite dai seguenti atti: legge n. 64 del 1986, art. 7; legge n. 488 del 1992, art. 1; delibera CIPI 29 dicembre 1986 (intesa di programma); delibera CIPI 2 febbraio 1990 (contratto di impresa); legge n. 662 del 1996, art. 2, comma 203, lett. e) (contratto di programma); delibera CIPE n.10 del 25 febbraio 1994 (disciplina dei contratti di programma); delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997 (disciplina della programmazione negoziata); legge n. 196 del 1997.

L'obiettivo che ci si propone comporta una sommaria ricognizione di tali fonti e ha sullo sfondo un ripensamento complessivo del sistema attuale incentrato sul ricorso alla tendenziale generale estensione di metodologie di programmazione – attuazione – realizzazione degli interventi basate su istituti negoziali piuttosto che sui tradizionali procedimenti amministrativi.

Le ragioni di questo slittamento verso i moduli negoziali vanno ricercate nella constatazione della perdita del contenuto "garantistico" del procedimento – al fine dell'individuazione-tutela dell'interesse pubblico – e dall'affermarsi di una prassi di negoziazione interstiziale ma non trasparente che si insinua negli snodi procedurali, la cui mancata formalizzazione aveva all'opposto finito con provocare una progressiva incertezza, lentezza, appannamento degli obiettivi e dei tempi dell'azione politico-amministrativa.

La scelta per una formalizzazione della contrattazione, pertanto, rappresenta da questo punto di vista un correttivo alla perdita di efficienza dell'amministrazione per procedimenti. La formalizzazione della contrattazione in questo senso ha contrastato, dunque, questa linea di tendenza contenendone gli aspetti disfunzionali tramite una chiara individuazione delle sedi di confronto e decisionali, nonché una loro effettiva responsabilizzazione, rendendo trasparente e quindi controllabile l'oggetto e i limiti dell'attività di negoziazione.

La preferenza per gli istituti negoziali appare, peraltro, come la spia di una transizione sistemica nel senso che è altresì sintomatica dell'esaurirsi di un modello di amministrazione nel quale spettava al complesso politico-amministrativo statale il

compito di guidare e orientare le risorse pubbliche e private verso obiettivi predeterminati condizionando con politiche di sviluppo l'andamento dell'economia.

L'accelerazione delle interazioni sistemiche nel mercato globalizzato e la loro non governabilità su scala nazionale, lo stesso "condizionamento" comunitario derivante dal mercato unico dei beni, dei servizi e dei capitali, le modifiche dei "terms of trade" che si registrano tra le diverse aree economiche del globo, l'incertezza delle variabili tecnologiche nel calcolo di impresa, hanno reso, ormai, obsoleta l'idea che il "government", il fattore G della teoria keynesiana, possa essere considerato come la variabile rigida che detiene il "know-how" dello sviluppo economico.

È in questa crisi di transizione che vanno ricercate le cause più profonde per un passaggio, nelle politiche pubbliche, da una impostazione unilaterale (procedimento e programmazione per atti unilaterali) ad una impostazione negoziale: il programma od il progetto come il risultato ex post della negoziazione e del contratto e non più come il presupposto ex ante degli stessi.

È su questa crescente asimmetria informativa che si è innestata la transizione dal government alla governance e l'affermazione con essa degli strumenti di negoziazione sia nei riguardi delle politiche pubbliche, volte alla affermazione di linee di sviluppo economico condivise con gli operatori economici, sia per quello che attiene i rapporti tra livelli istituzionali di Governo: la governance multilivello tramite la cooperazione interistituzionale.

Ai fini della ricostruzione che qui interessa, tra le fonti normative richiamate occorre porre l'attenzione sulla delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997 che costituisce un punto di svolta nella formalizzazione originaria degli istituti. La delibera disciplina la programmazione negoziata in un contesto unitario, prevedendo la possibilità di attivare specifici strumenti di programmazione negoziata quali: intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma e contratti d'area. I contratti vengono tipicizzati e vengono definite le implicazioni in termini di decisioni istituzionali e di condivisione di risorse finanziarie e strumentali a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome, nonché degli enti locali.

Appare utile, al riguardo, far rimarcare come appaia più netta la distinzione tra gli strumenti volti alla promozione dello sviluppo economico, con la partecipazione all'attività di contrattazione direttamente di soggetti privati (imprese) singole o associate (la contrattazione programmata), e quelli intervenenti esclusivamente tra soggetti pubblici, come gli accordi di programma, con l'eventuale – comunque marginale – adesione di associazioni rappresentative di interessi o di categoria (la cooperazione interistituzionale). Questa distinzione viene posta pertanto alla base della presente ricostruzione. Alla cooperazione interistituzionale verrà dedicata la seconda parte dello studio, mentre nella prima si esamineranno gli istituti della programmazione negoziata. Va comunque tenuto presente che, al di là della distinzione, i molti punti di contatto teorici e di interferenza tipologica tra la prima e la seconda categoria degli

strumenti di programmazione negoziata ne consigliano comunque una trattazione contestuale.

CAPITOLO 1: LA CONTRATTAZIONE PROGRAMMATA

1. La governance dello sviluppo economico e i suoi strumenti nella esperienza nazionale

La stessa evoluzione storica dell'intervento nelle aree depresse testimonia l'affermarsi progressivo di questa tendenza alla contrattualizzazione dei rapporti con le amministrazioni e tra le amministrazioni. L'affermazione di questa nuova prassi amministrativa si è però realizzata attraverso un percorso non lineare che ha comunque fatto tesoro delle carenze e dei punti di fragilità della primitiva utilizzazione degli strumenti, limiti in genere connessi alla debolezza istituzionale dello stesso impianto normativo che li prevedeva. È quindi di una qualche utilità assumere un approccio di ricostruzione storica per indicare per sommi capi i punti salienti dell'evoluzione cronologica e procedurale della contrattazione programmata, articolata originariamente nelle tre sue tipologie dei contratti di programma (con grandi gruppi), dei contratti con piccole e medie imprese e nei contratti di impresa.

La genesi di questi istituti all'interno della legislazione meridionalista ha inizio con il contratto di programma che può raffigurarsi come l'archetipo degli strumenti negoziali per la promozione delle iniziative imprenditoriali.

La contrattazione programmata, introdotta dalla delibera CIPI del 16 luglio 1986, venne qualificata – secondo il primo piano annuale di attuazione cfr.: G.U. del 21.2.87 – come lo strumento normativo – quadro regolante degli impegni assunti dall'intervento pubblico e dalla componente privata, individuata in grandi gruppi industriali a rilevanza nazionale o internazionale.

In tale atto del Governo troviamo una prima definizione, intendendosi come oggetto del contratto l'impegno che viene assunto dalle parti – pubblica e privata – di sviluppare interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedevano una valutazione complessiva delle attività di competenza.

La richiamata delibera CIPI del 16 luglio 1986 che regolava le modalità e i criteri di concessione delle agevolazioni finanziarie ai sensi dell'art. 9 della legge n. 64 del 1986, sviluppando l'indicazione legislativa, chiarisce che *“al fine di un più efficace coinvolgimento dei grandi gruppi industriali nazionali o internazionali nella realizzazione delle azioni integrate previste dal programma triennale per il riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno, il piano annuale di attuazione definisce forme e modalità per la contrattazione programmata che assicurino tempestività e unitarietà all'intervento”*.

2. La prima connotazione della contrattazione programmata

La delibera CIPI indicava gli obiettivi perseguibili con l'introduzione della nuova fattispecie negoziale, individuando inizialmente le potenziali parti della contrattazione nei soli grandi gruppi industriali, sia nazionali che internazionali, pur circoscrivendone la finalità al riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno.

È il caso di richiamare l'attenzione comunque su come, in questo contesto, l'oggetto del contratto di programma venga ad essere individuato come la realizzazione di azioni integrate volte al riequilibrio tecnico e produttivo del Mezzogiorno.

È questo oggetto che pertanto finisce per mettere a fuoco la funzione economico-sociale del nuovo istituto del contratto di programma. La "azione integrata" come insieme di iniziative produttive funzionalmente raccordate intorno ad una logica strategica di un (grande) gruppo industriale, viene a costituire un oggetto nuovo nel tradizionale panorama delle attività ammesse ad agevolazione, con il conseguente superamento della pregressa visione materiale che si può dire, fosse allora dimensionata nel concetto di stabilimento industriale.

La conseguenza di lunga durata di questo mutamento è stato quella, con il riferimento all'azione integrata, di ampliare l'ambito di valutazione al di là delle singole attività produttive in cui questa può scomporsi ai fini del conseguimento delle agevolazioni alle imprese.

3. La seconda fase: la separazione tra contrattazione e procedimenti di agevolazione finanziaria

La presa in considerazione dell'unitarietà dell'intervento che già emerge nella richiamata primitiva impostazione ha introdotto un nuovo schema concettuale, tuttora impiegato, in quanto ha reso successivamente possibile un apprezzamento differenziato dell'integrazione dei singoli interventi proposti. Questi, per così dire, abbisognano di esser letti l'uno per l'altro, in modo da comprenderne i collegamenti funzionali, le economie di scala e il valore aggiunto degli effetti di impatto localizzato che essi congiuntamente determinano.

Questo nuovo tipo di valutazione fuoriesce dal tradizionale schema dei procedimenti di ausilio finanziario in quanto, ponendosi fuori dal consueto orizzonte della valutazione delle singole attività produttive per le quali si richiedeva l'incentivazione, e tagliandole tutte in modo trasversale, non appare suscettibile di una isolata ed autonoma considerazione nelle procedure per il rilascio delle stesse.

Attraverso questi passaggi teorici e concettuali (azione integrata e valutazione degli effetti sinergici) si sono poste le basi della attuale contrattazione programmata. Si è determinato in questo modo (definitivamente con la delibera CIPE n. 10 del 25

febbraio 1994 di disciplina del contratto di programma) una chiara differenziazione dell'oggetto della contrattazione programmata dai procedimenti di agevolazioni finanziarie previsti dalla legislazione allora vigente, dando una propria fondamentale caratterizzazione concettuale all'istituto.

Si spiega anche in questo modo, e non solo da un punto di vista meramente fattuale, come questo oggetto fosse allora per così dire accessibile, anche se non necessariamente in modo esclusivo, alle iniziative dei grandi gruppi industriali, in quanto soggetti imprenditoriali in grado, per risorse finanziarie e capacità di impatto, di proporre in modo loro congeniale iniziative simultanee ed integrate.

Il secondo aspetto innovativo, che tuttora permane e sul quale è ancora utile richiamare l'attenzione, costituisce fundamentalmente il risvolto pratico dell'unitarietà dell'intervento nella contrattazione programmata ed è rappresentato dalla tempestività ed dal coordinamento della realizzazione dell'iniziativa integrata.

Una considerazione isolata e non coordinata, infatti, delle singole iniziative, in cui si potrebbe sostanziare l'azione integrata considerata nel suo insieme, avrebbe condotto ad esiti quantomeno differenziati nel tempo, e soprattutto avrebbe potuto minarne la piena operatività, sia nel senso che alcune iniziative isolatamente considerate avrebbero potuto essere escluse dalla concessione dei benefici, sia nel senso che la loro realizzazione differita nel tempo avrebbe potuto alterare l'originario e intrinsecamente coordinato obiettivo strategico.

Il carattere unitario ed integrato dell'iniziativa oggetto di contrattazione ha dunque riformulata la fase istruttoria comportando, necessariamente, una valutazione a tutto campo, tempestiva e coordinata.

4. L'oggetto della contrattazione programmata

Si può dunque affermare che la tempestiva realizzazione di un'iniziativa integrata definisca l'oggetto ed individua la funzione del contratto di programma.

Con sguardo retrospettivo, non si può non riconoscere come questa funzione abbia determinato alla luce della delibera CIPE del 25 febbraio 1994 di disciplina del contratto di programma, una nuova tipizzazione procedurale nei termini di una attività prenegoziale.

È in questo spostamento dalla istruttoria amministrativa tradizionale alla negoziazione procedurale che si radica la natura di strumento di governance della contrattazione programmata. Il processo di definizione della contrattazione programmata è già pertanto un processo di governance in quanto non mira a verificare i requisiti e i presupposti relativi all'oggetto del provvedimento, ma ha come proprio fine la messa a fuoco di un oggetto contrattuale ancora largamente indeterminato.

Sulla base di questa consolidata esperienza è ormai possibile affermare che l'oggetto del contratto risulta essere l'effetto dell'espletamento di un'attività di trattativa

formalizzata, che discende dall'assunzione di una decisione amministrativa di natura provvedimentoale.

Bisogna però esaminare più da vicino questa attività formalizzata per cogliere come rimanga comunque una consequenzialità tra attività negoziale e esercizio delle competenze amministrative e come queste ultime si pongano in un certo modo a coronamento e completamento effettivo del contenuto del contratto.

Da questo punto di vista, con riferimento alla struttura processuale, anche attuale, di questo tipo di strumenti di incentivazione, è possibile notare come l'effetto vincolante non consiste tanto in impegni assunti dalla parte pubblica e dalla componente privata (per quanto si facesse riferimento ad una approvazione del contratto di programma da parte del CIPE e successivamente anche dell'organo apicale di governo regionale o locale (delibera CIPE del 21 marzo 1997). Neppure l'approvazione della Autorità pubblica del contratto non è di per sé sufficiente a far sorgere un vero obbligo giuridico a carico delle parti.

Ed, in effetti, nella procedura della contrattazione programmata, l'impegno assunto dalle parti risulta ulteriormente condizionato, nella sua stessa formulazione, nello sviluppare interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva dell'attività di competenza.

Accanto all'unitarietà (unica finalità di sviluppo) e alla connessa esigenza di una valutazione complessiva si collocano dunque "le attività di competenza", le quali non si risolvono nella prima valutazione, anche se, evidentemente, quella valutazione complessiva non è certo destinata a rimanere senza effetto sulle stesse.

Da questo collegamento ed interazione dinamica discende l'ulteriore esigenza del "contenuto contrattuale flessibile, in funzione degli obiettivi da raggiungere e dei vincoli operativi da cui le stesse sono condizionate".

Sono appunto questi "vincoli operativi" che emanano dalle "attività di competenza" delle parti pubbliche anche non contraenti, che condizionano l'esecuzione del contratto e in definitiva, vengono a presentarsi quasi come delle potenziali clausole risolutive parziali del contratto a favore della parte pubblica.

5. I collegamenti procedurali

Un esame più approfondito delle procedure tipiche della contrattazione programmata con i grandi gruppi industriali, considerato qui come archetipo, ha consentito con il riferimento ad un sistema complesso di contrattazione programmata, di chiarire più da vicino i termini del problema.

Riassumendo brevemente, gli aspetti procedurali della negoziazione di maggior rilievo ai fini che qui interessano sono costituiti da:

a) una fase di iniziativa ad opera del Gruppo Industriale interessato, il quale propone all'amministrazione pubblica competente (ministero, regione ma anche

potenzialmente comunità montana o provincia per quello che qui rileva) un piano progettuale che illustra le caratteristiche socio-economiche dell'insieme degli interventi che costituiscono l'azione integrata, con particolare attenzione agli aspetti innovativi sotto il profilo tecnologico, e della ricerca, dell'impatto occupazionale atteso e degli effetti socio economici e ambientali di ricaduta sul territorio.

Nello stesso atto di iniziativa dovrà, poi, essere formulata la richiesta delle agevolazioni, sulla base e nei limiti della vigente normativa nazionale e regionale di incentivazione industriale.

b) una fase, che, a questo punto, possiamo qualificare come istruttoria negoziata. Successivamente alla presentazione del piano progettuale si avvia, tra la parte pubblica e quella privata, un'attività di consultazione che conduce alla elaborazione definitiva della proposta di contratto di programma da sottoporre all'approvazione dell'organo competente (tradizionalmente del CIPE).

In questa fase si mette definitivamente a punto il contenuto del contratto che dovrà indicare, a fronte dell'"impegno globale" alla realizzazione dei singoli progetti che ne definiscono il complessivo intervento, alcune attività di spettanza delle pubbliche amministrazioni interessate. Tali attività comunque, benché individuabili, non vengono espressamente qualificate come impegni, anche se di fatto costituiscono la controprestazione pubblica all'assunzione dell'impegno di investimenti da parte del gruppo privato.

A questo riguardo si richiamano "gli incentivi, anche in difformità della graduazione territoriale e settoriale; le procedure e i tempi di intervento ivi compresi gli incentivi in relazione ad esigenze per l'accelerata attuazione ed il coordinamento del piano.

Ma gli adempimenti, quando vi si accenna, appaiono indicati in modo piuttosto generico, in termini cioè di "adempimenti a carico dell'Amministrazione pubblica".

6. Gli impegni interinali

Gli aspetti appena evidenziati condurrebbero ad affermare che nei contratti di programma, a fronte dell'"impegno" del soggetto privato proponente, sia evidenziabile solo un impegno di tipo procedimentale della parte pubblica, anche se il suo esito appare in una certa misura predeterminato.

Il procedimento, infatti, dovrebbe concludersi fisiologicamente con la concessione degli incentivi, tanto è che in questo senso vengono già previste e in una certa misura vincolate "le imputazioni finanziarie per intervento, al fine di assicurare il concorso dei diversi capitoli di spesa all'azione integrata".

Siamo perciò in presenza di un impegno della parte pubblica ad effetto differito, una forma, appunto, di asimmetria del sinallagma.

La spiegazione di questa limitazione intrinseca della volontà della parte pubblica, per cui la concessione degli incentivi non è immediatamente correlata all'impegno del soggetto privato alla realizzazione del piano progettuale d'intervento, ed in questo modo condiziona il primo dispiegarsi del sinallagma contrattuale, deve esser ricercata nei limiti normalmente derivanti dalla legislazione in materia di agevolazioni finanziarie all'autonomia negoziale degli stessi organismi di governo.

Ed in effetti la normativa in materia di incentivi, per il principio di legalità e di imputabilità delle legislazione di spesa, vincola l'attività decisionale degli organi di governo entro determinate sfere di competenza e secondo schemi procedurali prestabiliti che non sembrano consentire possibilità di diversificazioni sulla base della dimensione soggettiva del richiedente e neppure in relazione alle caratteristiche globali di interventi, racchiudibili nell'azione integrata, che travalichino le dimensioni oggettive del singolo progetto ammissibile a finanziamento.

Ne consegue che la concessione degli incentivi rimane inevitabilmente subordinata al compimento di quegli iter procedurali che sono stabiliti per legge o sulla base di regolamenti, anche se, ed è questo l'aspetto rilevante sotto il profilo giuridico istituzionale, l'esistenza del contratto di programma (la sua intervenuta approvazione da parte dell'organo che è competente alla definizione degli orientamenti della politica industriale, nonché dei parametri e delle procedure per perseguirli) condiziona l'esercizio delle competenze delle amministrazioni preposte all'istruttoria, quando non addirittura alla stessa emanazione del provvedimento di incentivazione.

7. La flessibilità della fonte regolamentare e la modulazione degli incentivi

È inoltre da considerare che l'organo di governo sia statale che regionale o locale, se titolare di potestà regolamentare, come è ormai il caso generale per le Regioni dopo la novella del tit. V della Costituzione, può già direttamente apportare, seppure in via ovviamente preventiva, quelle modifiche di portata generale che consentano, per gli interventi oggetto della contrattazione programmata, deroghe alla normativa sub primaria.

Già prima della modifica del titolo V della Costituzione il baricentro della programmazione negoziata e anche se in minor misura della contrattazione programmata, si era andato spostando verso il sistema di governo regionale e locale con la legge 15 marzo 1997, n. 59 di delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa che prevede all'art. 1, comma 2, per le regioni e per le autonomie locali la potestà e la responsabilità dello svolgimento delle funzioni amministrative relativamente agli interessi ed allo sviluppo del territorio regionale e delle comunità locali.

La flessibilità del riferimento alla fonte sub primaria è comunque già consolidata per la conformazione e strutturazione della contrattazione programmata nelle citate delibere del CIPE.

A questo riguardo va ricordato che l'orientamento alla flessibilità era già emerso nel corso degli anni Novanta data la necessità di disciplinare la manovra coordinata delle agevolazioni finanziarie, nel quadro della procedura della contrattazione programmata stabilita dal CIPE.

Si era così previsto, per quelle iniziative inserite del piano progettuale proposto nell'ambito delle procedure della contrattazione programmata, l'ammissibilità ad incentivazione anche di quelle attività produttive in precedenza escluse dai comparti agevolabili sulla base di precedenti delibere di indirizzo di altri organi di governo (risalente al riguardo alla delibera del 16 luglio 1986).

La deroga viene ad essere ammessa – e si giustificerebbe solo – nei limiti in cui tali iniziative imprenditoriali presentino strette connessioni di operatività con lo svolgimento e le finalità generali dell'intero piano progettuale.

Discorso analogo (previsione in via generale della deroga ed indicazione dei limiti entro i quali può essere assentita) vale anche per le disposizioni relative alla maggiorazione del contributo in conto capitale, nonché all'applicazione del meccanismo di incentivazione previsto per le attività produttive.

Questa maggiore flessibilità della strumentazione richiesta dalla manovra coordinata sugli incentivi che si è resa necessaria fin dalla genesi dell'istituto per favorire l'azione integrata delle iniziative imprenditoriali, ha finito per conformare lo schema teorico di riferimento della contrattazione programmata – nella sua fase discendente di attuazione – e appare reiterato e riproducibile in analoghe situazioni di complessità dell'intervento pubblico di promozione di molteplici iniziative quando le stesse iniziative vengano ad essere ordinate tra e su diversi piani di competenze istituzionali di interazione.

8. Validità efficacia ed effetti della contrattazione programmata

Nella delibera quadro di disciplina della programmazione negoziata – delibera CIPE del 21 marzo 1997 – e delle procedure in essa richiamate – ritroviamo anche i termini originari e gli archetipi delle soluzioni per affrontare e risolvere direttamente il problema teorico – pratico dell'efficacia della contrattazione programmata.

Il punto di partenza può essere indicato nel riconoscimento del principio che la approvazione del contratto di programma condiziona in quanto alla ammissibilità alle agevolazioni le singole iniziative incluse nel progetto integrato, affermandosi già da allora al riguardo che “ferme restando le procedure vigenti per la concessione delle agevolazioni finanziarie, il CIPE con la deliberazione del contratto di programma

determina l'ammissibilità alle agevolazioni di tutte le iniziative che fanno parte del piano progettuale”.

È così possibile dare per acquisito un primo effetto da ricondursi alla deliberazione di approvazione del contratto di programma da parte dell'organo di governo: un effetto, in via di prima approssimazione di natura procedurale in quanto consistente in una declaratoria di “ammissibilità”, subordinata pertanto al concreto svolgimento dell'istruttoria, per l'appunto “ferme restando le procedure per la concessione”.

In realtà, l'efficacia della approvazione del contratto di programma da parte di un organo di governo titolare di un potere di indirizzo politico amministrativo, assume una portata maggiore di quella di un passaggio meramente procedurale alla fase successiva, così come potrebbe apparire da una considerazione che limiti l'efficacia alla ammissibilità.

È su questo piano relazionale che si definisce pertanto il nesso giuridico che intercorre tra la contrattazione programmata e la concessione delle agevolazioni finanziarie.

È in questo nesso che il riferimento all'esercizio del potere regolamentare trova il suo momento di maggiore rilievo consentendo di perseguire l'obiettivo di accelerare la realizzazione degli interventi previsti nello schema progettuale con la manovra coordinata degli incentivi attraverso lo strumento della contrattazione programmata, in modo da superare a monte le difficoltà connesse al riparto di competenze ed alla esistenza di diverse procedure di incentivazione concretamente implicate dalla realizzazione dei “piani progettuali”, modulando conseguentemente le procedure per la concessione delle agevolazioni finanziarie alle iniziative previste nell'ambito della contrattazione programmata.

Appare dunque possibile ora, con l'esercizio del potere regolamentare – a partire quantomeno dalla svolta normativa degli anni Novanta – assoggettare tutte le iniziative comprese nei piani progettuali approvati con la delibera di approvazione della contrattazione programmata, ad una regolazione coordinata nella istruttoria delle iniziative proposte.

Si è affermato così, in via generale, il principio che i progetti rientranti nella contrattazione programmata, sia che attengano alle iniziative imprenditoriali, che a iniziative di ricerca scientifica e tecnologica, sia a servizi, sono assoggettati ad una procedura uniforme, in quanto questa ovviamente risulti compatibile con la natura dell'iniziativa e le differenziazioni tipologiche previste dalla stessa legislazione di riferimento implicata e applicabile alle misure di incentivazione.

È possibile stabilire in questo modo, con l'esercizio della potestà regolamentare, al fine della conformazione procedurale, le modalità di concessione e di erogazione della agevolazione, le variazioni di spesa in corso d'opera, il conguaglio e la liquidazione del saldo, abrogando altresì le norme regolamentari ritenute incompatibili con l'accelerazione dell'istruttoria e dell'erogazione delle agevolazioni, fatta salva, a

tutela del pubblico interesse, l'inclusione obbligatoria nel provvedimento di incentivazione di una clausola risolutiva consistente nella possibilità di revoca delle agevolazioni per inadempimento.

9. Le fasi: proposta, approvazione, stipula

Abbiamo a questo punto un quadro teorico più definito per riprendere a cercare di portare a conclusione il discorso sull'efficacia della contrattazione programmata.

Possiamo al riguardo considerare come l'efficacia giuridica del contratto di programma si collochi tra un primo polo, costituito dal riconoscimento dell'ammissibilità alle agevolazioni di tutte le iniziative che fanno parte del piano progettuale, e un secondo polo, rappresentato dal vincolo e dalla doverosa ribadita osservanza delle procedure di legge vigenti per la concessione delle agevolazioni finanziarie, le quali sono da riconoscersi comunque revocabili qualora in contrasto con i requisiti previsti per la stessa.

Il senso e la portata di questa contrapposizione si risolve attraverso la distinzione, all'interno delle procedure per l'approvazione del contratto di programma, tra il momento della assunzione della delibera di approvazione del contratto stesso e il suo perfezionamento all'esito della procedura concessoria per la singola iniziativa.

Ed, in effetti, questi due aspetti se spesso appaiono funzionalmente uniti, sono giuridicamente da considerarsi concettualmente distinti: da un lato il problema dell'efficacia della delibera di approvazione del contratto e dall'altro quello degli effetti propri del contratto di programma.

Al riguardo va richiamata l'attenzione sulla prassi da tempo affermata di operare una netta cesura tra l'approvazione della proposta di contratto di programma (cfr.: ad esempio, delibera CIPE del 21 marzo 1989) e l'approvazione del contratto. Questa ultima si perfeziona solo al termine di un iter formalizzato in un procedimento nel quale l'approvazione finale coincide o è propedeutica alla stipula del contratto, da sottoscrivere di norma ad opera del soggetto istituzionale dotato di rappresentanza esterna (dal Ministro, presidente di un comitato, al presidente della Giunta regionale, della Provincia, della Comunità Montana).

Il soggetto competente, dunque, in base alle risultanze istruttorie, può apportare, in sede di stipula, quelle modifiche che si rendessero necessarie per provvedere all'attuazione del contratto secondo le procedure previste dal medesimo.

10. Qualificazione giuridica del contratto di programma

Dobbiamo quindi considerare il contratto di programma, più che contratto condizionato, in quanto all'efficacia, all'approvazione dell'organo competente, un

contratto condizionato, in quanto a validità, alla preventiva determinazione dei contenuti essenziali dello schema contrattuale ad opera dell'organo competente.

Questa diversa impostazione concettuale può essere vista come il prodotto di una più attenta analisi dei presupposti e dei limiti, della contrattazione programmata, in ordine sia ai poteri da riconoscersi agli organi monocratici (Ministro, Assessore, Presidente della Comunità Montana, Sindaco, quand'anche il dirigente responsabile del contratto) sia alle conseguenze da far discendere, dall'approvazione del contratto da parte dell'organo collegiale di governo (dal comitato interministeriale alla giunta) sulla successiva fase procedimentale di concessione degli incentivi.

Il fatto è che, ad una considerazione più approfondita dei profili delle competenze e della responsabilità degli organi di governo e di indirizzo politico amministrativo, deve risultare inevitabilmente dubbia la sussistenza della legittimazione contrattuale dell'organo monocratico ad impegnarsi su materie nelle quali la procedura di agevolazione è comunque rimessa a determinazioni definitive di competenza degli organi amministrativi (sovente la competenza è della dirigenza amministrativa) secondo procedure normativamente determinate, quantomeno negli aspetti di fondo. Né sembra convincente al riguardo una raffigurazione della fattispecie che voglia considerare il potere dell'organo monocratico in termini di facoltà sussistente, cioè, sulla base di una generale legittimazione contrattuale, di derivazione dal codice civile, anche se evidentemente vincolante solo nella misura in cui non vi siano condizionamenti all'esplicarsi dell'effetto obbligatorio inter-partes. In questo senso si potrebbe arguire che, rimossi gli eventuali limiti all'esplicarsi del potere, la determinazione dell'organo monocratico sarebbe, ancorché valida, inefficace e condizionata, nella sostanza, all'approvazione successiva dell'organo collegiale e dall'altro condizionata, quanto all'attuazione, alla concreta erogazione degli incentivi da parte dell'organo amministrativo competente.

In questo ordine di idee, mentre l'assunzione dell'obbligazione da parte del privato avverrebbe con la stipula, quella dell'organo monocratico sarebbe, all'opposto, condizionata dalla successiva approvazione con delibera amministrativa da parte di un organo collegiale, oppure, in casi più rari, dello stesso organo monocratico.

Tale ricostruzione, oltre che scarsamente aderente alla dinamica istituzionale, porterebbe, poi, intervenuta l'approvazione dell'organo collegiale, a considerare la condizione risolta ed inevitabilmente il contratto perfezionato, non tanto e non solo tra le parti, ma anche, e questo è il punto di maggior problematicità, con effetti nei confronti dei terzi (in primo luogo pubbliche amministrazioni competenti) verso i quali l'atto unilaterale di approvazione, dell'organo collegiale di governo, intervenuta successivamente alla stipula, avrebbe l'effetto di espandere gli effetti derivanti tra le parti dal contratto.

In altri termini il contratto, una volta approvato dall'organo collegiale di governo, avrebbe il contenuto autoritativo tipico dell'atto amministrativo unilaterale, riverberando i suoi effetti, direttamente sui soggetti amministrativi tenuti all'attuazione

dello stesso ed, in particolare, alla concessione degli incentivi per i quali la delibera dell'organo collegiale ha stabilito l'ammissibilità.

L'organo monocratico, dovendo provvedere, per espressa volontà dell'organo collegiale di governo, all'attuazione del contratto, verrebbe così a trovarsi nella posizione di dover dare esecuzione al contratto secondo quelle procedure di origine pattizia, riassunte a contenuto di delibera collegiale, senza apparenti margini di adattabilità (alle e con) le procedure normativamente sancite per il rilascio delle singole sovvenzioni.

Il diverso orientamento, che qui si ritiene di poter sostenere, che riduce la contrattazione ad una fase prodromica, (la negoziazione) ed ad una attuativa (la stipula) di un atto provvedimentale di un organo di Governo consente, invece, di superare le evidenziate difficoltà applicative.

L'organo di governo, infatti, non approvando più il contratto, bensì solo i contenuti essenziali della proposta contrattuale, non si rivolge tanto ai soggetti competenti alla concessione degli incentivi, quanto alle stesse parti contrattanti (organo monocratico e soggetto privato), per le quali, definisce, anche se tramite la proposta dell'organo monocratico competente (Ministro, presidente giunta ...), il quadro di riferimento economico-finanziario per le singole iniziative ivi indicate, facendo così salvi da un lato gli eventuali approfondimenti ed aggiustamenti che eventualmente potranno rendersi necessari in sede di definizione conclusiva dei contenuti del contratto ("la stipula") e lasciando liberi d'altro lato, con una formulazione meno apparentemente vincolante i soggetti (i responsabili amministrativi) istituzionalmente preposti alla procedura per la concessione degli incentivi di valutare gli elementi di competenza.

Ed in effetti il contratto intervenuto successivamente alle deliberazioni dell'organo collegiale di governo ha efficacia solo tra le parti stipulanti.

Non avendo dunque effetto nei riguardi dei soggetti preposti alla concessione degli incentivi, questi risultano solo tenuti all'osservazione della dichiarazione di ammissibilità. alle agevolazioni.

Nel senso, è forse il caso di rimarcare dall'ammissibilità alla procedura istruttoria e non piuttosto direttamente alle agevolazioni stesse, come si sarebbe, invece, potuto erroneamente ritenere sulla base di una interpretazione della deliberazione dell'organo collegiale di governo come ricettiva degli "obblighi" derivanti dal contratto.

11. Ammissibilità alla procedura quale limite delle successive valutazioni discrezionali nei procedimenti concessori

In questo modo, rimosso ogni possibile fraintendimento sul punto, vanno considerate espressamente ferme le competenze in ordine alla concessione delle agevolazioni degli uffici amministrativi competenti e dei dirigenti ad essi preposti, prevedendosi, altresì in questo modo, la stessa possibilità di "revoca" per quelle

agevolazioni che, pur discendendo dalle previsioni di contratti di programma, risultassero, nel caso dell'accertamento procedurale, non conformi alla legislazione vigente.

L'aver affermato, comunque, che l'efficacia diretta è limitata alla declaratoria di ammissibilità delle singole iniziative alle procedure concessorie, non implica che l'approvazione del contratto (*rectius* proposta) di programma ad opera dell'organo di governo sia senza effetti ulteriori sui contenuti delle decisioni successive che gli organi preposti alla istruttoria e al finanziamento, in particolare, devono assumere sulle singole iniziative da ammettere ai benefici di legge.

L'approvazione delle proposte di contratto di programma porta seco, in effetti, la determinazione dei contenuti fondamentali dei singoli progetti che rientrano nell'azione integrata oggetto del contratto di programma. In altri termini, la decisione dell'organo di governo esaurisce una previa e condizionante fase di valutazione discrezionale amministrativa – in ordine agli interessi pubblici coinvolti o perseguiti anche tramite il singolo progetto compreso nell'azione integrata – la quale precostituisce il quadro di riferimento complessivo, in cui debbono iscriversi le valutazioni di competenza degli organi preposti all'esame delle singole domande di incentivazioni.

Tutte le iniziative, in cui si scompone l'unitaria progettazione alla base del contratto di programma, devono essere valutate – e sono di fatto valutate – l'una per l'altra, sulla base dell'impatto complessivo sulla realtà economico-sociale della zona o del settore oggetto di intervento economico promozionale.

Questa valutazione, effettuata – esclusivamente – dall'organo competente alla formulazione degli indirizzi della politica di sviluppo economico, anche quando non si voglia ritenere che precostituisca in una misura fondamentale il contenuto delle future decisioni in merito ai progetti in esame, comprende e risolve in definitiva, inserendoli in un contesto più ampio di intervento, tutti gli elementi che sono alla base della valutazione economico-sociale anche di ogni singolo progetto.

Sotto questa angolazione, la dichiarazione di ammissibilità comporta necessariamente che debba essere data come positivamente avvenuta la valutazione in ordine alla "bontà" di tutte le tipologie di iniziative imprenditoriali considerate, con eccezione, solo, dei profili tecnico-finanziari, i quali potranno e dovranno essere valutati solo sulla base di ulteriori elementi (progetti esecutivi, piani articolati di investimenti e di occupazione) dagli uffici competenti. Le singole iniziative, pertanto, nella misura in cui rientrano nel quadro di riferimento approvato dall'organo di governo, una volta che non presentino carenze o lacune tecnico-progettuali, devono esser considerate positivamente e quindi ammesse a godere dei benefici già individuati nella deliberazione quadro dell'organo di governo.

In altri termini, e più sinteticamente, la approvazione della proposta di contratto di programma, da parte dell'organo di governo, attiene all'efficacia socio-economica complessiva dell'iniziativa progettuale nel suo insieme e nelle singole tipologie progettuali che la compongono; la deliberazione di concessione all'incentivazione,

invece, valuta, esclusivamente, la effettiva cantierabilità nonché, ed in primo luogo, la validità economico-finanziaria di ogni singolo progetto.

Rimane pertanto di competenza degli organi amministrativi (responsabili dei procedimenti concessori) e degli organismi finanziari la esclusiva (peraltro fondamentale) valutazione di discrezionalità tecnica sulla idoneità economica finanziaria del progetto operativo.

12. Applicabilità del modello teorico desunto dal contratto di programma alle altre tipologie di contrattazione programmata

Questo schema teorico trova ulteriore conferma nelle altre tipologie di intervento di contrattazione programmata, benché strutturalmente meno complesse, come i contratti di impresa (inizialmente alla delibera del 2 febbraio 1990 del CIPE, G.U. 15.2.1990).

Quelle ulteriori forme di contrattazione programmata sono venute a stabilizzarsi con l'art. 2 comma 203 lett. e) della legge n. 662 del 1996 (Misure in materia di servizi di pubblica utilità e per il sostegno dell'occupazione e dello sviluppo) attraverso la previsione di generale applicazione a tutti "gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali possono essere regolati sulla base di accordi istituzionali".

Questo archetipo fondamentale è anche alla base della successiva legislazione delle Regioni ed è riconducibile ai seguenti modelli:

a) **programmazione negoziata**, come tale intendendosi la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza;

b) **patto territoriale**, come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;

c) **contratto di programma**, come tale intendendosi il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

13. L'estensione della programmazione contrattata alle PMI con figure intermedie associative

L'estensione della programmazione contrattata alle piccole e medie imprese produttrici di beni e servizi ha fatto perno in genere sulla intermediazione di figure associative.

Le PMI sono in genere sollecitate a riunirsi in una struttura consortile, avente anche forma giuridica di società di capitale. Ai consorzi possono altresì partecipare società di capitale e società partecipate da società finanziarie a capitale pubblico.

Piuttosto complesso appare in questa architettura, basata sull'utilizzazione dello strumento consortile, la individuazione dei contenuti del rapporto contrattuale, per quanto attiene il riconoscimento della autonoma responsabilità imprenditoriale in merito ad ogni singola iniziativa. Anche in questo schema pertanto si ripropone necessariamente una logica scalare che distingue i limiti di efficacia del contratto di programma sottoscritto con il consorzio da quello attinente il finanziamento dell'impresa. Ed in effetti il Consorzio, pur rimanendo garante dei patti sottoscritti fra i singoli imprenditori, non sostituisce in alcun modo le singole imprese che rimangono titolari anche dei progetti di investimento e delle agevolazioni, offrendone le relative garanzie. In questa veste, le singole imprese devono sottoscrivere ciascuna il contratto di programma relativamente al proprio progetto.

La figura consortile consente pertanto di favorire l'aggregazione progettuale ed imprenditoriale, soprattutto per interventi a carattere generale, evitando al contempo di irrigidire i rapporti tra le imprese partecipanti al consorzio, lasciando, perciò, loro piena autonomia operativa.

In tal senso, in questa specie di programmazione contrattata a due livelli, le imprese nella fase attuativa del contratto, conservano pienamente la loro autonoma capacità giuridica di iniziativa e di relazione con l'organismo, preposto alla gestione del contratto dalla parte pubblica e assumono per i finanziamenti autonomi impegni con gli istituti di credito secondo le regole, e procedure e le prassi finanziarie vigenti.

Anche in questo caso dunque la gestione della complessità dei rapporti fa sì che il contratto di programma risolva esclusivamente la sua efficacia nella determinazione dell'ammissibilità delle singole attività oggetto dell'iniziativa integrata alla procedura di agevolazione finanziaria, figurando, però, nei rapporti con gli organismi amministrativi e gli istituti di credito, non l'intermediario capofila consortile, ma direttamente ed esclusivamente le singole imprese interessate.

Il riconoscimento, alle forme di aggregazione imprenditoriali (consorzio, società consortili, raggruppamenti di imprese), di un ruolo essenzialmente organizzativo di coordinamento delle singole iniziative imprenditoriali nei rapporti con le istituzioni governative preposte alla contrattazione programmata, testimonia ancora la consapevolezza delle perduranti difficoltà d'ordine culturale, oltre che socio-economico, di far decollare iniziative caratterizzate da un elevato livello di cooperazione tra le piccole e medie realtà imprenditoriali anche in ambiti settoriali circoscritti.

D'altra parte, questa riduzione minimale del ruolo del soggetto consortile risponde anche all'esigenza di facilitare accordi interimprenditoriali estremamente flessibili ed ad oggetto limitato (al limite il mero accesso alla procedura semplificata della contrattazione programmata). Ciò non toglie che lo strumento consortile possa comunque svolgere funzioni più impegnative, quali la gestione di attività comuni, come ad esempio centri di ricerca consortili o centri di servizi soprattutto nei distretti industriali, potendo lo stesso consorzio in qualche caso fornire garanzie specifiche, tramite gli stessi consorziati sull'esito positivo delle attività comuni finanziate tramite la programmazione negoziata.

14. Il contratto di impresa

Altra tipologia tipica ormai consolidata è il contratto di impresa.

Inizialmente, grazie a questo contratto, nella legislazione nazionale potevano usufruire delle procedure della contrattazione programmata anche le singole imprese di significative dimensioni (non necessariamente gruppi industriali) che promuovono iniziative integrate, in settori ad elevato contenuto tecnologico caratterizzati da domanda crescente, consistenti in nuovi impianti industriali, centri di ricerca, e progetti di ricerca e formazione, articolati su una proiezione temporale di realizzazione pluriennale.

Con il contratto di impresa si vuole dunque favorire l'accesso alle procedure semplificate di contrattazione programmata di singole iniziative imprenditoriali, che presentino le caratteristiche dell'integrazione progettuale.

L'integrazione progettuale non è in questo caso in relazione ad una pluralità di iniziative né ad una pluralità di partecipanti, bensì va colta in relazione alla differenziazione tipologica interna dell'iniziativa stessa.

Nella formulazione iniziale in essa dovevano necessariamente figurare non solo la realizzazione di nuovi impianti e servizi autonomi di medie dimensioni operanti in settori ad alto contenuto tecnologico e caratterizzati da domanda crescente, ma anche nuovi centri di ricerca, progetti di ricerca in forma consortile, progetti di formazione e/o di commercializzazione.

Il contratto di impresa è stato successivamente esteso ai settori delle imprese agricole e della pesca anche marittima e al settore turistico (art. 25, comma e della legge 24.06.1997, n. 196) finendo per affermarsi come strumento principale della incentivazione delle attività produttive con una struttura semplificata dovuta al ridimensionamento di alcuni degli iniziali profili selettivi connessi alla dimensione medio grande.

15. Le procedure nei contratti con le PMI

Nei contratti di programma con le piccole e medie imprese le fasi sono normalmente individuate nel modo seguente: procedura d'accesso; istruttoria; formalizzazione dell'accordo; approvazione da parte dell'organo di governo; firma del contratto; gestione del contratto.

È utile soffermarsi sull'articolazione delle fasi procedurali, in quanto costituisce il punto nevralgico della riflessione teorico-pratica sulla contrattazione programmata.

- Nella procedura di accesso, vengono esaminati i presupposti soggettivi ed oggettivi per l'ammissione alla successiva fase istruttoria nella quale si procede ad una valutazione del piano progettuale con particolare riferimento a parametri socio-economici (competitività del settore, occupazione).

- Nell'istruttoria si definiscono inoltre i diversi tempi di attuazione che "verranno poi recepiti nel documento legale"; in questa fase, una prima "formalizzazione" del contratto si ha con la stesura di uno schema dello stesso, nonché degli allegati tecnici. Questa formalizzazione dell'accordo però non si conclude con alcuna specifica assunzione di impegni da parte dei soggetti coinvolti, anche se, sotto il profilo esclusivamente procedimentale, può acquistare una propria rilevanza in ordine alla definizione del provvedimento dell'organo di governo.

- Con l'approvazione da parte dell'organo di governo dei contenuti dello schema contrattuale si apre la strada alla successiva stipula del contratto ad opera del responsabile del contratto (fasi 4 -5). È solo da questo ultimo momento che, a nostro avviso, gli obblighi e gli impegni reciproci dei contraenti dispiegano la loro efficacia nei confronti dei sottoscrittori.

Va considerato al riguardo che l'efficacia riguarda, piuttosto che una immediata produzione degli effetti obbligatori tra le parti, l'attivazione delle procedure di agevolazione finanziaria nei termini già indicati al punto 11.

Anche in questo caso, gli obblighi, individuabili al successivo passaggio relativo alla fase della "gestione del contratto", si traducono in un'assunzione di responsabilità indiretta ad opera degli istituti di credito e del responsabile del procedimento, alle cui responsabilità è demandata l'osservanza dei tempi finali del contratto.

In genere la scansione procedurale prevista per i contratti di impresa appare sostanzialmente identica a quella stabilita per i contratti di programma con le medie e piccole imprese.

Cambiano, ovviamente, in questa ipotesi, i presupposti soggettivi ed oggettivi nella procedura di accesso ed, almeno parzialmente, la fase istruttoria, tenuto conto che si è in presenza di una iniziativa singola, per quanto integrata, di imprese non sempre di significative dimensioni.

È da ricordare, infine, che un particolare procedimento è stato sperimentato, invece, per i progetti di ricerca e per i progetti di formazione indotti dall'innovazione tecnologica compresi nelle iniziative di contratto di programma, data la peculiarità

costituita dal loro carattere immateriale anche in termini di output e di necessità di una valutazione del valore aggiunto in termini sistemici (di rete "network").

16. Il contratto d'area

La contrattazione programmata con le piccole e medie imprese ha successivamente assunto una più marcata dimensione territoriale, riguardando ipotesi di interventi per area, dando luogo alla tipologia dei contratti d'area, regolati da ultimo in via generale dall'art.2, comma 203, lett.f) della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) prevedendosi la possibilità di utilizzazione della contrattazione programmata, anche per la realizzazione, in settori diversi, di nuove iniziative facenti parte di un organico piano integrato finalizzato al conseguimento, in aree definite, di obiettivi di sviluppo e di occupazione.

Nello specifico, si è previsto che il "contratto di area", debba intendersi come lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti, nell'ambito di aree di crisi indicate dagli organi di governo competenti statali e regionali (allora nella previsione originaria la procedura prevedeva l'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Questi interventi devono presentare in genere il requisito di una più rapida attivazione di investimenti di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi anche comunitari (all'obiettivo 1 e 2 del Regolamento CEE n. 2052/88).

Questa ultima tipologia di intervento individua peraltro il punto di incontro all'interno della programmazione negoziata tra la contrattazione con le imprese private e gli accordi istituzionali finalizzati allo sviluppo socio economico per cui se ne rinvia l'esame alla seconda parte del presente studio.

In particolare, il ruolo centrale, quali soggetti promotori e/o sottoscrittori, può essere assunto anche dagli enti locali. La delibera CIPE del 1997 già regolava procedure e modalità di attuazione.

Di particolare interesse è la codificazione del ruolo del soggetto responsabile, direttamente individuato dai soggetti sottoscrittori, che ha il compito del coordinamento e dell'attuazione del patto. Tale soggetto può essere anche uno dei soggetti pubblici sottoscrittori ovvero una società mista appositamente costituita nelle forme di cui all'art. 22, comma 3, lettera e) della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Il soggetto responsabile rappresenta in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori, attiva le risorse finanziarie per consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento di eventuali contributi statali, regionali e comunitari, ivi compresa la

promozione del ricorso alle sovvenzioni globali. Tale soggetto è responsabile della attivazione delle risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del patto. Nella qualità di soggetto responsabile è tenuto ad assicurare, inoltre, il monitoraggio e la verifica dei risultati, anche per il rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori, ed è tenuto ad assumere le iniziative ritenute necessarie in caso di inadempimenti o ritardi.

Spetta sempre al soggetto responsabile il compito di garantire la coerenza di nuove iniziative con l'obiettivo di sviluppo locale a cui è finalizzato il patto. Ha inoltre la facoltà, per il raggiungimento degli obiettivi del patto, di promuovere la convocazione, ove necessario, di conferenze di servizi.

Egli ha infine un obbligo di rendiconto sullo stato di attuazione e sui risultati e sulle azioni di verifica e monitoraggio svolte.

Con questa ultima tipologia dei contratti d'area, per la rilevante presenza che vi assumono gli organi istituzionali, in particolare nel caso che l'attuazione sia deferita ad un soggetto pubblico, siamo giunti sulla linea di confine e di congiunzione tra contrattazione programmata e cooperazione istituzionale.

Questo schema teorico non ha subito sostanziali modifiche con la regionalizzazione. Va fatto comunque presente che con il decreto del Ministro delle attività produttive del 12 novembre 2003 (modalità di presentazione della domanda di accesso alla programmazione contrattata e disposizioni in merito ai successivi adempimenti amministrativi) si attua una prima regionalizzazione degli strumenti prendendosi atto della intervenuta attribuzione alle Regioni delle competenze di intervento per lo sviluppo locale.

Conseguentemente i moduli convenzionali della governance esterna per l'incentivazione alle imprese sono pertanto riformulati a partire dalla fase di iniziativa: il patto territoriale scompare dal novero degli interventi statali e viene di fatto ad esser sostituito dagli strumenti di governance istituzionale di competenza regionale (vedi ultra) mentre la gestione delle iniziative in corso è affidata alle Regioni (delibera CIPE 25 luglio 2003).

In questa nuova prospettiva il contratto d'area assume la nuova veste di contratto di localizzazione, con una maggiore accentuazione della sua valenza di strumento negoziale di diritto comune la cui attivazione è rimessa – nella fase di transizione – alla responsabilità ed autonomia contrattuale della società Sviluppo Italia proposta alle politiche locali di sviluppo di interesse nazionale e alla quale erano stati affidati sostanzialmente compiti di marketing territoriale.

Si recepiscono definitivamente in questa linea di avvicinamento della governance esterna, relativa alle politiche di intervento a favore delle imprese, alla governance interistituzionale nelle procedure della contrattazione programmata, sia in quelle di definizione degli schemi generali (intese e accordi quadro vedi ultra) sia in quelle soluzioni finanziarie e operative riguardanti i contratti di programma, i principi, formulati nel Regolamento CE 1260/99, della sussidiarietà, del partenariato e delle

addizionalità degli interventi tipici della programmazione negoziata e della cooperazione interistituzionale.

**CAPITOLO 2:
LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE
STRUMENTI DELLA GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE:
TIPOLOGIA E FUNZIONI**

1. La genesi degli istituti di cooperazione istituzionale: l'accordo di programma

La matrice delle diverse esperienze regionali di programmazione negoziata deve essere ricondotta allo schema di accordo di programma previsto dall'art. 34 del D.Lgs. n. 267 del 2000, di approvazione del nuovo Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che a sua volta riproduce nella sostanza l'art.7 della legge n.64 del 1986 di riordino dell'intervento nelle aree depresse nel Mezzogiorno. Questa ultima fonte è la norma base, introduttiva di tale istituto, nell'ordinamento nazionale. L'articolo 34 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (commi 1, 2 e 3) disciplina gli accordi di programma, stabilendo che: *“per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove 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.*

L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti, mentre, allo scopo di verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco possono convocare una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate”.

I successivi quarto e quinto comma dell'art. 34 del TUEL stabiliscono altresì che: *“l'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della Regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato. In particolare, ove l'accordo comporti variazione degli strumenti*

urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza”.

Il comma 6 dispone invece che: “per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni”.

In ordine alla vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma ed agli eventuali interventi sostitutivi, il comma 7 dell'art. 34 stabilisce che: “questi siano svolti da un organo presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali”. Il successivo comma 8 prevede infine che: “allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il organo di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto”.

2. Gli accordi quadro: le intese istituzionali

Anche gli istituti della cooperazione istituzionale hanno avuto a livello nazionale una fase di elaborazione e progressiva conformazione che ha, nella delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997, il suo punto di assestamento. In particolare, con quella delibera sono state codificate le tipologie principali che si ritroveranno poi ulteriormente articolate e sviluppate nell'esperienza regionale.

In particolare, per quello che qui rileva, vengono definite le tipologie delle intese istituzionali di programma, dei patti territoriali, dei contratti d'area (per questi ultimi due istituti si rinvia al punto 15 della parte prima relativa alla contrattazione programmata perché prevalentemente attinenti le politiche di sviluppo socio-economico).

L'intesa istituzionale di programma può essere considerata lo strumento base della “macro governance istituzionale” in quanto fornisce il quadro di riferimento, la cornice entro la quale raccordare la programmazione dello Stato e quella delle Regioni, definendone i successivi sviluppi applicativi.

In questo senso con l'intesa sono stabiliti congiuntamente tra il Governo e la giunta di ciascuna regione o provincia autonoma gli obiettivi da conseguire ed settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti. Essa rappresenta dunque l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e giunta di ciascuna regione e provincia autonoma, volendosi dichiaratamente favorire, con questo approccio sostanzialmente paritetico, "la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista".

L'intesa ha una proiezione pluriennale (la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune) e una integrazione funzionale e territoriale (funzionalmente collegati da realizzarsi nel territorio della singola regione o provincia autonoma e nel quadro della programmazione statale e regionale).

I soggetti partecipanti dell'intesa istituzionale di programma sono esclusivamente il Governo, le giunte delle regioni e delle province autonome.

Anche la procedura è retta dal principio di paritetica collaborazione. Nelle modalità attuative è previsto che la ricognizione degli interventi venga effettuata d'intesa anche al fine del recupero delle risorse comunitarie in settori in cui siano attivabili i fondi strutturali.

Nell'oggetto dell'intesa deve essere specificato, con riferimento ad un arco temporale triennale, il sistema programmatico, che per la sua attuazione fa perno essenzialmente sui seguenti strumenti:

- i programmi di intervento nei settori di interesse comune;
- gli accordi di programma quadro da stipulare, i quali dovranno coinvolgere nel processo di negoziazione gli organi periferici dello Stato, gli enti locali, gli enti subregionali, gli enti pubblici ed ogni altro soggetto pubblico e privato interessato al processo nonché i criteri, i tempi ed i modi per la sottoscrizione dei singoli accordi di programma quadro;
- le modalità di periodica verifica e di aggiornamento degli obiettivi generali nonché degli strumenti attuativi dell'intesa da parte dei soggetti sottoscrittori che a tal fine costituiscono un apposito comitato istituzionale di gestione prevalentemente composto dai rappresentanti delle amministrazioni interessate secondo le modalità dettate nell'intesa medesima.

Questo schema procedurale nella sostanza è rinvenibile, ulteriormente articolato, soprattutto per il maggiore coinvolgimento degli enti territoriali, nei modelli di programmazione negoziata circolare e pluriennale delle Regioni con una modifica rilevante di ruolo da parte delle stesse, divenendo, il sistema di programmazione anche nei rapporti con le istituzioni nazionali e comunitarie, un sistema istituzionale al cui baricentro va posto il ruolo preminente della Regione.

3. La programmazione negoziata nell'esperienza delle Regioni

Nell'esperienza regionale gli schemi di accordi di programma, di intese istituzionali e di contratti d'area sono stati ampiamente ripresi e autonomamente sviluppati.

Secondo quanto emerso dall'indagine condotta le differenti discipline adottate dalle diverse Regioni possono sostanzialmente ricondursi alle seguenti quattro tipologie principali:

- 1) l'accordo quadro di sviluppo territoriale
- 2) il programma integrato di sviluppo locale
- 3) il contratto di recupero produttivo
- 4) gli altri modelli di accordo di programma.

4. Accordo quadro di sviluppo territoriale

L'accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST) trova una disciplina dettagliata nell'art. 3 della legge regionale Lombardia n. 2 del 2003¹, e un concreto esempio di attuazione nel "Contratto di fiume Seveso". Esso si colloca nel novero degli strumenti di *governance* interistituzionale, e reca ad oggetto:

- a) l'individuazione di obiettivi di sviluppo;
- b) l'individuazione di settori e ambiti di intervento per i quali è necessaria un'azione congiunta di più soggetti;
- c) le attività e gli interventi da realizzare;
- d) a ricognizione programmatica delle risorse attivabili;
- e) i tempi di attuazione;
- f) gli strumenti attuativi;
- g) le modalità per il monitoraggio e l'aggiornamento dell'accordo;
- h) le modalità di adesione di eventuali soggetti privati.

La finalità che ne giustifica l'adozione è essenzialmente la definizione di un programma condiviso di interventi per l'attuazione delle politiche regionali, mediante:

- a) il coordinamento dell'azione pubblica dei diversi livelli istituzionali coinvolti;
- b) il raccordo, la razionalizzazione e l'integrazione delle risorse pubbliche;
- c) l'impulso agli investimenti pubblici e privati.

In ordine ai soggetti coinvolti, l'accordo viene stipulato dalla Regione con le province e le autonomie locali e funzionali interessate nonché con le aziende sanitarie.

Per quanto concerne i profili procedurali, l'iniziativa spetta alla Regione, e l'istruttoria è compiuta da un comitato di coordinamento che può avvalersi di una segreteria tecnica composta dai rappresentanti tecnici dei soggetti interessati e può

¹ Regione Lombardia, legge regionale n.2 del 14.03.2003 *Programmazione negoziata regionale*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n.12 del 18 marzo 2003.

individuare proprie modalità di organizzazione. Il comitato definisce inoltre i contenuti dell'AQST e valuta le proposte di adesione dei privati.

Lo schema di AQST è quindi approvato dagli organi competenti dei soggetti interessati e successivamente sottoscritto da questi ultimi nonché dal presidente della Regione e/o assessore delegato e dagli assessori eventualmente interessati. L'accordo, acquistata in tal modo efficacia, dispiega un vincolo di natura obbligatoria tra le parti.

Per quanto attiene, infine, all'attuazione e alle procedure di controllo e correzione *in itinere*, è previsto che i soggetti attuatori dei singoli interventi debbano assicurare la completa realizzazione degli stessi ma, nel contempo, valutare e monitorare il processo di attuazione e collaborare con il soggetto responsabile dell'AQST nella verifica del rispetto degli impegni; il responsabile dell'AQST verifica inoltre il rispetto degli impegni e propone al comitato di coordinamento le eventuali modifiche; trasmette al Comitato di coordinamento relazioni semestrali sullo stato di attuazione dell'AQST redatte sulla base delle relazioni dei soggetti attuatori. Le modifiche *in itinere* all'AQST sono apportate dal Comitato di coordinamento su proposta del soggetto responsabile ovvero da quest'ultimo qualora non alterino gli obiettivi di sviluppo e l'allocazione complessiva delle risorse; in tal caso, le modificazioni apportate sono successivamente trasmesse al Comitato.

La legge regionale Emilia-Romagna n. 2 del 2004², che disciplina le politiche per la montagna, dedica il titolo II alla programmazione negoziata per lo sviluppo della montagna. In particolare, l'art. 4 prevede che le Comunità montane, in forma singola o associata, promuovono una intesa istituzionale di programma volta ad individuare e coordinare, insieme ai Comuni, alla Provincia ed alla Regione, e attraverso il confronto con le parti sociali, le azioni da realizzare per favorire lo sviluppo socio-economico della zona montana. L'intesa – che, quale patto locale per lo sviluppo delle zone montane, costituisce riferimento necessario per gli atti di programmazione degli enti sottoscrittori, per l'allocazione delle risorse settoriali, comunitarie, nazionali, regionali e locali – costituisce un impegno a collaborare per la realizzazione di un insieme di azioni a carattere strategico relative all'ambito territoriale considerato, in una prospettiva temporale pluriennale.

In ordine ai contenuti dell'intesa, questi sono definiti in conformità alle linee di indirizzo elaborate dalla Conferenza per la montagna ed in coerenza agli obiettivi programmatici ed alle politiche di governo del territorio previsti negli strumenti di pianificazione generali e settoriali.

Relativamente ai profili procedurali, l'iniziativa spetta alle Comunità montane, che definiscono i contenuti della proposta di intesa istituzionale promuovendo la concertazione con le parti sociali e la partecipazione dei cittadini e provvedendo alla consultazione delle autorità di bacino, degli enti di gestione delle aree naturali protette,

² Regione Emilia-Romagna, legge regionale n.2 del 20.01.2004, *Legge per la montagna*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n.9 del 20 gennaio 2004.

dei consorzi di bonifica, dei consorzi forestali o loro strutture aggregative e dei gestori di servizi pubblici operanti nel territorio.

L'intesa istituzionale si intende conclusa con l'assenso della maggioranza dei Comuni, che rappresenti la maggioranza sia della popolazione residente, sia della superficie del territorio interessato, e con l'assenso unanime espresso dalle seguenti amministrazioni:

- a) Comunità montana o Comunità montane associate per la promozione dell'intesa;
- b) Province competenti per l'ambito territoriale;
- c) Regione.

L'intesa istituzionale è attuata mediante accordi-quadro, sulla base di proposte elaborate dalla Comunità montana. In particolare, l'accordo quadro definisce le azioni di competenza dei soggetti partecipanti, indicando in particolare:

- a) le attività e gli interventi da realizzare, con tempi e modalità di attuazione, ed eventuali termini ridotti per gli adempimenti procedurali;
- b) i soggetti responsabili delle singole attività ed interventi, e gli impegni specifici assunti da ciascun partecipante;
- c) gli eventuali accordi di programma, conferenze di servizi o convenzioni, necessari per l'attuazione dell'accordo quadro;
- d) le risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione dei singoli interventi e la ripartizione dei relativi oneri tra i soggetti partecipanti;
- e) gli effetti derivanti dall'inadempimento degli obblighi assunti dai soggetti partecipanti, compresa l'attivazione di interventi sostitutivi da parte della conferenza di programma;
- f) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti;
- g) il diritto di recesso dei soggetti partecipanti, e le relative condizioni;
- h) le condizioni per l'adesione di eventuali ulteriori partecipanti all'accordo quadro;
- i) i contenuti sostanziali dell'accordo quadro non modificabili se non attraverso la rinegoziazione dell'accordo.

Sono previste infine possibili forme di partecipazione – stabilite dalle stesse Comunità montane – atte a garantire la consultazione della società civile nell'ambito della definizione dei contenuti delle proposte di intesa istituzionale e di accordo-quadro, assicurando la compiuta valutazione degli esiti di tale consultazione.

5. Programma integrato di sviluppo locale

Il Programma integrato di sviluppo locale (PISL) trova una specifica disciplina nell'art. 4 della legge regionale Lombardia n. 2 del 2003. Anch'esso è ascrivibile alla

categoria degli strumenti di *governance* interistituzionale, e presenta essenzialmente i caratteri di un partenariato istituzionale concernente l'attuazione di un programma di azioni ed interventi sulla base di obiettivi condivisi di sviluppo.

In ordine all'oggetto, il PISL, sulla base della ricognizione dei fabbisogni relativi alla finalità unitaria prescelta, definisce, in particolare:

- a) gli obiettivi di sviluppo e le linee di intervento;
- b) l'insieme di azioni, anche intersettoriali, per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo individuati;
- c) il piano finanziario;
- d) i tempi di realizzazione;
- e) il soggetto responsabile della gestione del programma;
- f) le modalità di gestione, controllo e sorveglianza.

Relativamente ai soggetti coinvolti, l'accordo viene stipulato tra regione, province, comunità montane, comuni o forme associative tra autonomie locali e camere di commercio.

Per quanto concerne i profili procedurali, l'iniziativa spetta a province, comunità montane, comuni o forme associative tra autonomie locali e camere di commercio. In particolare, la proposta di PISL è inviata dal soggetto responsabile al presidente della Giunta e all'assessore competente affinché sia compiuta un'istruttoria tecnica; il PISL può essere inoltre oggetto di integrazioni programmatiche e/o progettuali la cui necessità sia emersa in sede di valutazione.

Lo schema di PISL è quindi approvato dalla giunta e pertanto sottoscritto dal presidente o dall'assessore competente, e produce effetti obbligatori tra le parti.

In ordine, invece, all'attuazione e alle procedure di controllo e correzione *in itinere*, è previsto che il soggetto responsabile del PISL si avvalga della collaborazione dei soggetti attuatori nello svolgimento di una generale attività di monitoraggio; il responsabile assicura inoltre alla direzione generale regionale competente un adeguato flusso informativo mediante la predisposizione di una relazione semestrale e, sulla base del flusso informativo assicurato dal responsabile, il PISL può essere modificato direttamente dalla direzione regionale competente, ove non risultino alterati gli obiettivi di sviluppo e l'allocatione complessiva; in caso contrario, occorre seguire la normale procedura prevista per l'approvazione, ivi compresa l'istruttoria tecnica.

La Regione Veneto ha disciplinato, con la legge regionale n. 23 del 1999³ – in attuazione e ad integrazione di quanto disposto dall'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 – la formazione e l'attuazione dei programmi integrati finalizzati alla riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale di parti del territorio comunale. In particolare, ai sensi della legge in esame, la riqualificazione si attua attraverso:

³ Regione Veneto, legge regionale n.23 del 01.06.1999 *Programmi integrati di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale in attuazione dell'articolo 16 della legge 17 febbraio 1992 n.179*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n.49 del 4 giugno 1999.

- a) il riordino degli insediamenti esistenti e il ripristino della qualità ambientale anche attraverso l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie e dell'arredo urbano;
- b) il riuso di aree dismesse, degradate, inutilizzate, a forte polarizzazione urbana, anche mediante il completamento dell'edificato.

Il programma integrato - che ha valore di piano urbanistico attuativo del piano regolatore generale - è caratterizzato dall'unitarietà della proposta e dalla presenza di:

- a) pluralità di funzioni;
- b) integrazione di diverse tipologie o modalità di intervento ivi comprese opere di urbanizzazione;
- c) possibile concorso di risorse pubbliche e private;
- d) dimensione tale da consentire il perseguimento delle citate finalità attuative.

Relativamente ai soggetti coinvolti, il programma integrato è predisposto dal Comune ovvero presentato al Comune da soggetti pubblici o privati singolarmente o riuniti in consorzio o associati tra loro.

Per quanto attiene al contenuto, nel programma devono essere presenti:

- a) gli elaborati grafici necessari, nonché, qualora il programma integrato comporti variazioni alla strumentazione urbanistica comunale, le modifiche alle cartografie e alle normative conseguenti;
- b) un eventuale atto unilaterale d'obbligo ovvero uno schema di convenzione avente il seguente contenuto minimo:
 - 1) i rapporti intercorrenti tra i soggetti pubblici o privati e il Comune per l'attuazione degli interventi;
 - 2) il piano finanziario con la ripartizione degli oneri, distinguendo tra risorse finanziarie private ed eventuali risorse finanziarie pubbliche;
 - 3) le garanzie di carattere finanziario;
 - 4) i tempi di realizzazione del programma;
 - 5) la previsione di sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi assunti;
- c) la documentazione catastale e quella attestante la proprietà o disponibilità delle aree e degli edifici interessati dal programma;
- d) la relazione illustrativa che deve precisare in particolare:
 - 1) la rappresentazione del programma in termini economici sintetici con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici e agli altri soggetti attuatori;
 - 2) il piano finanziario di attuazione;
 - 3) l'eventuale variazione al dimensionamento del piano regolatore vigente che il programma integrato comporta.

Qualora il programma integrato venga definito mediante la procedura dell'accordo di programma la proposta di intervento è necessariamente accompagnata da uno schema di accordo di programma.

In ordine ai profili procedurali, l'art. 5 della legge regionale Veneto dispone che il comune, accertata la disponibilità delle aree e degli immobili oggetto del programma

integrato, la correttezza delle previsioni economico-finanziarie e verificata l'ammissibilità dell'intervento con riguardo all'interesse pubblico, adotta ed approva il programma integrato con la procedura dei piani urbanistici attuativi di iniziativa pubblica, qualora gli interventi previsti dal programma siano conformi al piano regolatore generale. Qualora gli interventi previsti dal programma integrato comportino varianti al piano regolatore generale diversi da quelle citati, il programma integrato è trasmesso all'ente competente ad approvare il piano regolatore generale che, entro il termine perentorio di 90 giorni, può avocare il programma integrato ed approvare la variante.

Qualora il programma integrato richieda la partecipazione coordinata di più soggetti pubblici, per la rilevanza dell'intervento o la molteplicità degli interessi coinvolti, il sindaco può promuovere per la sua approvazione la conclusione dell'accordo di programma.

6. Il contratto di recupero produttivo

Il contratto di recupero produttivo (CRP) è previsto dall'articolo 5 della legge regionale Lombardia n. 2 del 2003. È anch'esso uno strumento di *governance* interistituzionale avente ad oggetto la realizzazione di progetti di recupero produttivo di rilevante impatto sociale nell'ambito regionale, in relazione al numero dei lavoratori coinvolti. In particolare, può essere attivato:

- a) nelle aree colpite da eventi di dismissione totale o parziale di unità produttive;
- b) per la realizzazione di progetti di investimento che generino una pluralità di nuove iniziative imprenditoriali con immediato effetto di riassorbimento occupazionale.

In ordine ai soggetti coinvolti, il contratto di recupero produttivo può essere stipulato tra Regione, amministrazioni comunali e rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Per quanto concerne i profili procedurali, l'iniziativa spetta alle amministrazioni comunali, d'intesa con le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, mentre la valutazione tecnica del progetto viene svolta da un nucleo di valutazione interdirezionale integrato dall'Agenzia regionale per il lavoro e coordinato dalla direzione generale regionale competente.

Il CRP è approvato con provvedimento della Giunta regionale o dell'assessore competente delegato, e dispiega un vincolo giuridico obbligatorio tra le parti. In particolare, il soggetto responsabile è competente in ordine alla gestione e all'erogazione delle risorse pubbliche e predispose inoltre una relazione semestrale di verifica e monitoraggio; può infine autorizzare correttivi, a meno che comportino modifica o integrazione degli obiettivi di sviluppo originariamente previsti.

7. L'accordo di programma

Anche l'accordo di programma trova una disciplina dettagliata nella legge regionale Lombardia n. 2 del 2003, all'art. 6. È anch'esso uno strumento di *governance* interistituzionale, e reca ad oggetto interventi e programmi di intervento di interesse regionale previsti dal programma regionale di sviluppo e dai suoi aggiornamenti annuali, dagli altri piani e programmi regionali di settore e che richiedono l'azione integrata e coordinata di enti locali o comunque di amministrazioni, soggetti pubblici, società a maggioranza pubblica che gestiscono pubblici servizi.

Le parti che possono stipularlo sono: Regione, enti locali, amministrazioni, soggetti pubblici, società a maggioranza pubblica che gestiscono pubblici servizi.

In ordine ai profili procedurali, l'iniziativa spetta alla Regione o agli enti locali, mentre l'istruttoria è di competenza del Comitato per l'accordo di programma che, presieduto dal presidente della Giunta o dall'assessore delegato competente per materia, è composto da rappresentanti dei soggetti interessati alla conclusione dell'accordo medesimo; al Comitato possono aderire, anche successivamente, altri soggetti pubblici interessati ovvero soggetti privati.

L'ipotesi di accordo di programma è deliberata dalla giunta regionale con il consenso unanime dei soggetti interessati, e presenta efficacia obbligatoria tra le parti.

Il controllo *in itinere* è di competenza di un organo di vigilanza presieduto dal presidente della Giunta o dall'assessore regionale delegato competente per materia, nonché dai rappresentanti degli altri soggetti contraenti; nella sua attività il collegio si avvale di una segreteria tecnica. Il collegio di vigilanza – tra l'altro – esamina e valuta anche le eventuali proposte di modifica all'accordo.

Tra le Regioni che hanno adottato una disciplina legislativa specificamente dedicata all'accordo di programma, si segnala il Molise, che, con la legge regionale n.17 del 1999⁴, ha stabilito una dettagliata disciplina del procedimento per l'accordo di programma.

In particolare, la promozione da parte della Regione di accordi di programma appare finalizzata ad assicurare il coordinamento di tutte le attività necessarie all'attuazione di opere, interventi e programmi di intervento di prevalente interesse regionale, e che richiedono l'azione integrata e coordinata di enti locali o comunque di Amministrazioni pubbliche, soggetti pubblici, consorzi e società a partecipazione pubblica che gestiscono pubblici servizi.

Relativamente ai contenuti dell'accordo di programma, questo deve prevedere:

a) il programma di attuazione degli interventi e delle opere, eventualmente articolato in fasi funzionali con l'indicazione dei tempi relativi;

⁴ Regione Molise, legge regionale n.17 del 1999 *Disciplina del procedimento per l'accordo di programma*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Molise n.11 del 16 giugno 1999.

b) la quantificazione del costo complessivo e di quello relativo alle eventuali fasi di esecuzione;

c) il piano finanziario con la ripartizione degli oneri;

d) le modalità di attuazione;

e) gli adempimenti attribuiti ai soggetti interessati, le responsabilità dell'attuazione e le eventuali garanzie;

f) le sanzioni per gli inadempimenti;

g) l'eventuale procedimento arbitrale per la risoluzione delle controversie che dovessero insorgere nell'attuazione dell'accordo e la composizione del collegio arbitrale;

h) gli eventuali accordi da stipularsi con i privati interessati;

i) le modalità di controllo sull'esecuzione dell'accordo che compete al Comitato sull'accordo di programma (su cui *infra*), eventualmente munito di poteri sostitutivi;

In ordine ai profili procedurali, la promozione e dell'accordo di programma spetta al Presidente della Giunta regionale o all'Assessore competente per materia se delegato, anche su richiesta dei soggetti interessati. In particolare, secondo l'art.2, la proposta di accordo di programma deve indicare:

a) le opere, i programmi, gli interventi, l'ambito territoriale e gli obiettivi generali degli stessi;

b) le amministrazioni pubbliche, gli enti, le aziende pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica dei quali sia prevista l'azione integrata;

c) il termine entro il quale deve essere definito l'accordo di programma.

Per verificare la possibilità di arrivare all'accordo di programma è inoltre previsto che i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate partecipino ad una conferenza di servizi convocata ai sensi dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n. 142. In caso positivo questi possono formare il Comitato per l'accordo di programma, cui spetta:

a) ricercare le intese sugli obiettivi degli interventi in relazione agli interessi di ciascuno dei partecipanti;

b) definire l'entità delle spese individuando le fonti di finanziamento;

c) sottoscrivere eventuali protocolli preliminari alla definizione dell'accordo di programma;

d) elaborare e coordinare le proposte tecniche e finanziarie necessarie, nonché procedere agli opportuni studi e verifiche;

e) proporre al Presidente della Giunta o all'Assessore competente per materia se delegato, che le dispone con apposito atto, le eventuali consulenze tecnico-specialistiche, indicando le fonti di finanziamento;

f) valutare le istanze dei privati per definire le ipotesi di eventuali accordi a norma dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 da stipularsi dalle singole amministrazioni partecipanti al procedimento per l'accordo di programma, in relazione alle rispettive competenze e di intesa tra le medesime.

L'accordo di programma, acquisito il consenso dei soggetti che abbiano partecipato all'accordo medesimo, è sottoscritto dai rappresentanti dei soggetti stessi ed è approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale, per sua delega dell'Assessore competente per materia.

CAPITOLO 3: MODULI DI PROGRAMMAZIONE E PROCEDURE E FASI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

1. Fasi della programmazione negoziata

Con un successivo processo di approssimazione all'interno della tipologia di programmazione negoziata, appare utile ricostruire il processo dinamico tipico della programmazione negoziata prendendo a modello gli schemi degli accordi di programma delle Regioni prese in considerazione al punto 7. Tale schema di procedimento, per la portata applicativa degli accordi di programma, può essere considerato come l'archetipo di riferimento anche per gli altri strumenti.

La ricostruzione è integrata con ipotesi di dettaglio che appaiono astrattamente suscettibili di integrazione dei modelli legislativi.

Le fasi riconducibili a quelle tipiche della teoria del procedimento presentano una sequenza articolata in:

- a) iniziativa;
- b) istruttoria;
- c) conclusione;
- d) integrazione dell'efficacia.

2. Iniziativa

L'iniziativa spetta di norma ad enti rappresentativi di collettività locali. Essa può essere perciò assunta dalla Regione, oppure dagli altri Enti locali (Province e Comuni) a seconda che la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento spetti all'una o agli altri. Nell'ipotesi di iniziativa regionale di regola è il Presidente della Regione che, di concerto con l'assessore competente, promuove una proposta di deliberazione da sottoporre alla Giunta regionale. La proposta deve: indicare le opere, i programmi, gli interventi, gli obiettivi generali degli stessi e l'ambito territoriale; individuare i soggetti la cui azione si intende coordinare; fissare il termine entro il quale deve essere definito l'accordo di programma.

L'iniziativa regionale può, del resto, attivarsi anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, quasi sempre pubblici o a base associativa. Se la formalizzazione dell'iniziativa è atto imputabile solo ai suddetti enti rappresentativi, la fase informale di predisposizione viene avviata a cura degli uffici delle Regione. È possibile ipotizzare

che ciò avvenga, in via ordinaria, per impulso di istanze esterne e/o di uffici competenti alla predisposizione e/o alla realizzazione degli atti programmatici delle politiche settoriali della Regione, ferma la imputazione alla competenza regionale per la sua formalizzazione.

Il centro di elaborazione e di negoziazione preliminare dell'atto di iniziativa è comunque da individuare negli uffici di *staff* della programmazione regionale e di *line* delle differenti *policies* settoriali.

Qualora l'iniziativa spetti ad altro ente territoriale in ragione della prevalente competenza sulla materia – qui si fa riferimento normalmente all'art. 34 del D.Lgs. n.267 del 2000 – la relativa proposta sottoscritta dal sindaco, dal presidente della comunità montana, dal sindaco metropolitano o dal presidente della provincia, deve pervenire al presidente della Giunta regionale indicando: le opere, i programmi, gli interventi, gli obiettivi generali degli stessi e l'ambito territoriale; i soggetti dei quali sia prevista l'azione integrata; il termine entro il quale deve essere definito l'accordo di programma.

L'atto di iniziativa, dovendo contenere la definizione dell'oggetto di intervento, prefigura necessariamente lo schema dell'accordo di programma che dovrà essere realizzato. Questo schema, pertanto, prima di essere formalizzato nella proposta di accordo di programma, deve essere adeguatamente negoziato con le parti interessate.

In questa sede di esame delle proposte, preliminare alla formalizzazione dell'iniziativa, si svolge pertanto una importante attività di informazione e di negoziazione che appare necessaria a fare emergere gli elementi essenziali anche del controllo sulla modalità di realizzazione, sui risultati e sull'impatto delle attività programmate. Al termine di questa fase preliminare, in cui si delinea lo schema generale dell'accordo e delle modalità di sua attuazione, è possibile passare all'approvazione della proposta dell'atto formale di iniziativa da parte della Giunta regionale, e alla successiva trasmissione al Consiglio. La proposta è spesso pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione a fini notiziari. È importante sottolineare questo passaggio che ha lo scopo di rendere trasparente, anche a livello di opinione pubblica, l'azione programmatica degli enti Regione configurandosi in questo modo, in termini di modelli di governance, una buona pratica da evidenziare sia per le funzioni di controllo che essa implica, sia per la soluzione preventiva di potenziali conflitti di interessi che per effetto della pubblicazione diviene possibile decantare.

Con la pubblicazione si formalizza l'atto di iniziativa e si passa ad una fase preliminare dell'istruttoria nella quale è consentito a qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici, privati o associativi, di presentare osservazioni o proposte.

3. Istruttoria

A seguito all'approvazione da parte dell'organo politico (assessore, sindaco...) competente dell'atto di iniziativa, viene adottato l'atto col quale si entra nella fase formale di elaborazione dell'istruttoria, costituito dalla istituzione e successiva convocazione di un organismo collegiale (un comitato o gruppo di lavoro ad hoc) per la definizione dell'accordo di programma. L'organismo è normalmente presieduto dall'organo politico di governo che può essere il presidente della giunta regionale o l'assessore competente o anche un sindaco o presidente di comunità montana (se delegati). Il comitato (gruppo di lavoro, cabina di regia...) è normalmente partecipato da rappresentanti delle amministrazioni, degli enti e dei soggetti istituzionali o rappresentativi di categorie a diverso titolo interessati alla conclusione dell'accordo medesimo.

Il novero dei soggetti ammessi a prender parte all'accordo può ampliarsi e conseguentemente l'organismo istruttorio assumere una struttura a geometria variabile e suddividersi anche nella prassi in specifici gruppi di lavoro.

Di particolare rilievo è il caso in cui soggetti privati presentino istanza di adesione all'accordo, corredata da una proposta che indica gli impegni da essa derivanti. Si tratta di un'ipotesi di particolare interesse soprattutto per quegli accordi di programma realizzati per lo svolgimento di attività non interamente finanziate dalla Regione o con strumenti finanziari pubblici, per le quali si rende necessario un contestuale reperimento delle risorse. La richiesta di adesione dei privati è sottoposta normalmente al vaglio di un'apposita segreteria tecnica di provenienza istituzionale che può accoglierla esigendo, se necessario, idonee garanzie anche fideiussore.

Per l'accordo di programma la fase istruttoria gravita per intero intorno all'organismo politico di indirizzo il quale ha il compito di mettere a punto la proposta dell'intervento integrato e quindi di organizzare l'integrazione progettuale di massima degli interventi oggetto dell'accordo. In questo senso, nel lavoro del comitato si mira a:

- favorire il raggiungimento delle intese sugli obiettivi degli interventi, tenuto conto degli interessi di ciascuno dei partecipanti;
- definire l'entità delle spese e delle fonti di finanziamento;
- sottoscrivere eventuali protocolli preliminari per la definizione dell'accordo di programma.

In questa fase, al fine di supportare l'attività istruttoria del comitato si prevede generalmente a costituire una segreteria tecnica composta prevalentemente da funzionari degli enti territoriali, anche assistiti da collaboratori esterni, con il compito di elaborare e coordinare le proposte tecniche e finanziarie e di procedere agli opportuni studi preliminari e verifiche. La nomina della segreteria, chiamata ad assistere l'organismo collegiale di indirizzo e coordinamento in relazione a tutti i profili tecnici

dell'intesa, rappresenta, secondo un ordine logico, un passaggio essenziale per definire il piano di massima degli interventi.

Compiti prioritari della segreteria sono infatti quelli di proporre eventuali studi preliminari indicando le fonti di finanziamento e valutare le istanze di adesione dei privati all'accordo di programma.

Tale ultima valutazione di competenza dell'organo politico amministrativo di indirizzo viene resa generalmente sulla base dei rilievi formulati dalla segreteria tecnica.

Al termine del procedimento di istruttoria l'accordo di programma presenta normalmente i seguenti contenuti: il programma di attuazione degli interventi e delle opere, eventualmente articolato in fasi funzionali con l'indicazione dei tempi relativi; la quantificazione del costo complessivo e di quello relativo alle eventuali fasi di esecuzione; il piano finanziario con la ripartizione degli oneri; le modalità di attuazione; gli adempimenti attribuiti ai soggetti interessati, le responsabilità per l'attuazione e le eventuali garanzie; le sanzioni per gli inadempimenti; l'istituzione di un collegio di vigilanza e controllo, nonché le modalità di controllo sull'esecuzione dell'accordo; l'eventuale procedimento arbitrale per la risoluzione delle controversie che dovessero insorgere nell'attuazione dell'accordo e la composizione del collegio arbitrale.

4. La conclusione dell'accordo

Questa fase è particolarmente incentrata sulla definizione delle prestazioni che le parti dell'accordo di programma si impegnano ad erogare.

Per quello che specificamente concerne gli enti territoriali si può immaginare una tripartizione strutturata nel modo che segue: attività istituzionali obbligatorie, ovvero attività che gli enti territoriali debbono svolgere in quanto prescritte da specifiche disposizioni di legge; attività istituzionali facoltative, ovvero attività che pur rientrando tra le competenze istituzionali degli enti strumentali, ai sensi delle rispettive leggi istitutive, possono essere richieste o meno sulla base di una scelta discrezionale delle amministrazioni; attività aggiuntive, ovvero attività non necessariamente rientranti fra quelle elencate dalle leggi attributive di funzioni, che non hanno carattere amministrativo proprio (accertamenti, certificazioni, nulla osta, autorizzazioni) e che possono essere erogate anche da altri soggetti pubblici o privati. In questo caso si rinvia al punto relativo alla strumentazione di attuazione dei programmi degli enti territoriali (convenzioni, fondazioni, società di capitali) e alle modalità di monitoraggio e di controllo.

È peraltro necessario, nell'ottica di studio che qui si assume in relazione ai sistemi di governance, che l'accordo sia strettamente raccordato con i documenti di programmazione regionale e contenga un esplicito ancoraggio agli atti di programmazione pluriennale regionale nonché al DPEFR. L'accordo deve inoltre

riferirsi agli strumenti di programmazione degli enti territoriali previsti nelle leggi e nei loro statuti allo scopo di raccordare l'accordo di programma nella programmazione strategica della Regione includendovi espressamente quella degli altri enti territoriali. L'accordo, lungi dal sostituirsi alla programmazione regionale, intende rafforzare il collegamento tra la programmazione strategica regionale e locale ponendosi dunque quale strumento di coordinamento progettuale, organizzativo e finanziario tra diversi piani di programmazione e differenti competenze istituzionali.

Il vincolo giuridico che emana dall'accordo per le singole parti contraenti rappresenta un modulo di traduzione dello schema procedimentale unilaterale, dell'esercizio delle singole competenze e dell'attivazione della spesa, in una relazione plurilaterale di svolgimento delle attività secondo modalità sinallagmatiche obbligatorie. Posto su questa base, l'accordo costituisce un fondamento giuridicamente vincolante, il cui contenuto è trasferibile, mantenendone integri gli effetti nei singoli documenti programmatici della Regione e degli enti partecipanti all'accordo ed in particolare degli enti territoriali che lo recepiscono, rafforzandone anzi l'efficacia. Ed in effetti l'assunzione in documenti formali della regione dei contenuti dell'accordo comporta anche una riduzione dei margini di indeterminatezza ed un vincolo interno all'azione dell'amministrazione regionale e degli enti territoriali che vi aderiscono. Al contempo l'accordo di programma costituisce, per l'eventuale impatto territoriale implicato, uno strumento di raccordo con la pianificazione regionale e locale, prefigurando, al contempo, le modificazioni eventualmente necessarie da apportare agli strumenti urbanistici per la sua attuazione.

La conclusione dell'accordo comporta una migliore puntualizzazione delle modalità e della tempistica delle erogazioni delle prestazioni, in particolare, ove si tratti di atti intermedi di procedure complesse di competenza delle singole amministrazioni (come nel caso dello sportello unico per le attività produttive). In questo caso può immaginarsi il ricorso a convenzioni o protocolli aggiuntivi che definiscano i dettagli operativi anche limitatamente ai diversi enti territoriali o altri enti pubblici coinvolti.

Nella delibera di approvazione dell'accordo da parte dell'organo collegiale competente della Regione (Comune, Provincia o Comunità Montana), in sede conclusiva, si prevede la costituzione di una struttura di raccordo tra le amministrazioni interessate alla conclusione dell'accordo come la conferenza dei rappresentanti (art. 34, D.Lgs. n. 267 del 2000) premendosi altresì un collegio di vigilanza. La composizione di tali organismi è ovviamente proporzionale al ruolo che i soggetti istituzionali assumono nella gestione dell'accordo.

È inoltre da prevedere che, in esecuzione dell'accordo, gli enti partecipanti (enti strumentali, enti funzionali o territoriali) se incaricati del coordinamento operativo, si impegnino a costituire al proprio interno strutture specifiche di missione la cui azione diretta o mediata si svolga sulla base di indicatori e parametri di efficienza, efficacia ed economicità anche per quanto attiene le prestazioni erogate (a favore o tramite i soggetti contraenti).

Le modalità e i contenuti delle attività degli enti incaricati del coordinamento operativo, definiti sulla base delle indicazioni contenute nell'accordo di programma, possono assumere un livello di disaggregazione e di dettaglio tale da rendere necessaria la configurazione di un soggetto con funzione di coordinatore globale degli interventi di attuazione, riconducendoli all'interno dei bilanci pluriennali e annuali degli enti strumentali.

5. Integrazione dell'efficacia dell'accordo

L'ipotesi di accordo di programma, caratterizzata dai contenuti suddetti in alcuni casi può essere sottoposta al vaglio consultivo di un parere non vincolante di un organismo rappresentativo istituzionale dalla commissione consiliare competente al consiglio comunale alla Conferenza delle autonomie nelle regioni ove è istituita. Nella Regione Lombardia, ad esempio, l'approvazione dell'accordo costituisce oggetto di apposita deliberazione della Giunta regionale dopo che sullo stesso sia stato acquisito il consenso unanime degli altri soggetti partecipanti.

In via generale, si può affermare che l'accordo è preliminarmente sottoscritto dai rappresentanti dei soggetti medesimi ed infine emanato con atto amministrativo unilaterale (dal decreto del Presidente della Giunta regionale, alla deliberazione del sindaco).

Chiude l'iter formale la pubblicazione dell'atto di approvazione la quale può comportare, sul piano degli effetti, che esso ha valore di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere previste e determina le eventuali conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici. A seguito dell'approvazione dell'accordo di programma, si intendono acquisiti tutti i pareri, gli assensi, le intese, i nulla osta, le autorizzazioni e le concessioni che le amministrazioni contraenti sono chiamate eventualmente a rendere.

È da richiamare inoltre l'attenzione sui profili urbanistici. Se l'accordo di programma comporta modificazioni dei piani territoriali regionali, si attiva in genere la competenza del Consiglio regionale, così come se l'accordo di programma comporta varianti agli strumenti urbanistici, il progetto di variante deve essere sottoposto anche al Consiglio comunale.

6. Attuazione dell'accordo

In un contesto funzionale di attuazione, con monitoraggio in itinere del programma e dei progetti e con la possibilità di correttivi ed aggiustamenti in corso d'opera, una posizione di assoluta centralità ricopre – all'interno della struttura

dell'accordo – la costituzione di un organo collegiale di vigilanza incaricato di verificarne, attraverso diversi strumenti e competenze, l'effettiva integrale attuazione.

Si tratta di uno snodo essenziale per rafforzare il controllo istituzionale sull'attuazione effettiva, da parte anche degli enti coinvolti, degli obiettivi determinati nel contesto della programmazione negoziata.

Lo strumento del collegio di vigilanza assicura un canale informativo, ulteriore e complementare a quello interno verticale gerarchico, che permette di valutare, agli organi di vertice competenti, le criticità, l'impatto, nonché il grado di soddisfazione anche dal punto di vista dei destinatari. Informazioni e valutazioni che possono tornare proficue in sede di revisione e di aggiustamento degli strumenti di programmazione.

Dal punto di vista organizzativo funzionale, la composizione del collegio deve essere tale da consentire una ampia ricognizione degli interessi pubblici e sociali coinvolti in sede di riscontro degli interventi in corso di realizzazione.

Nella Regione Lombardia (art. 6, comma 9, legge regionale n. 2 del 2003) si fa ricorso ad un Collegio presieduto dal Presidente della Giunta o dall'assessore regionale competente, e vi partecipano i rappresentanti degli altri soggetti contraenti (sindaci o assessori delegati, presidenti delle province o assessori delegati, presidenti delle Comunità Montane, direttori generali delle ASL o dirigenti delegati).

La composizione istituzionale rafforza la possibilità di intervento ad ampio spettro del comitato. Va peraltro tenuto presente che il comitato, per il suo funzionamento, abbisogna di un forte supporto da parte di un ufficio di segreteria tecnica. Ed in effetti l'attivazione della funzione di vigilanza da parte del comitato appare il punto di arrivo di una sottesa attività di ricognizione istruita dagli uffici competenti e che si dovrebbe concretizzare nell'attività di supporto della segreteria tecnica. Il Collegio, infatti, può essere assistito da una segreteria tecnica che funge, in tale ipotesi, da nucleo di monitoraggio incaricato di raccogliere, con diverse modalità di accertamento (anche attraverso periodici sopralluoghi), tutti i dati relativi a tempi, procedure e costi rilevanti in ordine all'esercizio dei poteri del Collegio stesso.

I poteri del collegio di vigilanza sono potenzialmente molteplici e possono essere diversamente inquadrati, in linea di principio, a seconda che includano o meno una potestà sanzionatoria. Nel primo caso, rispondono alla logica della verifica *ex post* ed assumono una valenza di tipo collaborativo. Nel secondo caso, appaiono piuttosto finalizzati a sanzionare eventuali inadempimenti. In particolare, i predetti poteri sono potenzialmente configurabili nel modo che segue:

- obbligo di relazionare periodicamente (a cadenza annuale o semestrale) agli enti partecipanti lo stato di attuazione dell'accordo;
- individuazione degli ostacoli di fatto e di diritto che si frappongono all'attuazione dell'accordo e proposta delle soluzioni idonee alla loro rimozione;
- convocazione dei soggetti sottoscrittori al fine di raccogliergli il parere in merito all'attuazione dell'accordo di programma;

- vigilanza sulla corretta applicazione dell'accordo di programma;
- richiesta di documenti e di informazioni alle amministrazioni partecipanti, convocazione dei funzionari e dei rappresentanti, disposizione di ispezioni;
- rilevazione di eventuali inadempienze o ritardi che dovessero verificarsi nell'attuazione dell'accordo di programma.

In tale ipotesi può immaginarsi una procedura di tipo sostitutivo in forza della quale il Comitato diffida il soggetto inadempiente a provvedere entro un termine perentorio (ad esempio non superiore a trenta giorni). Decorso inutilmente il termine, il Presidente della Giunta regionale nomina un commissario per il compimento delle attività per le quali si è verificata l'inerzia o il ritardo; applicazione delle eventuali sanzioni previste dall'accordo di programma e dalle convenzioni allegate; risoluzione in via bonaria delle controversie che dovessero sorgere in ordine all'interpretazione e/o all'attuazione dell'accordo di programma; ovviamente ogni controversia sull'esecuzione dell'accordo non definita bonariamente dal comitato sarà devoluta all'organo competente previsto dalla vigente normativa; esame e valutazione delle proposte di eventuali modifiche all'accordo.

Si può inoltre prevedere che, ai fini dell'esercizio delle predette competenze, l'organo di vigilanza possa acquisire documenti ed effettuare sopralluoghi ed accertamenti presso i soggetti stipulanti. Esso inoltre, all'atto del proprio insediamento, definisce l'organizzazione, le modalità, i tempi e i mezzi necessari per la propria operatività, nonché la ripartizione tra i soggetti contraenti delle spese derivanti dal proprio funzionamento.

7. Il responsabile amministrativo della attuazione dell'accordo

Sulla base delle esperienze di programmazione negoziata anche in altri ordinamenti settoriali e regionali, è possibile ipotizzare, ad integrazione della legislazione regionale, anche per atto regolamentare di competenza degli enti territoriali, l'introduzione della figura del responsabile dell'attuazione dell'accordo, il quale, in ipotesi, può essere chiamato a svolgere le seguenti funzioni: dirige la segreteria tecnica e svolge mansioni di segretario dell'organo di vigilanza; segnala all'organo di controllo eventuali difficoltà, ritardi, inerzie o inadempimenti; fornisce ogni informazione sullo stato di attuazione dell'accordo di programma ed è preposto alla struttura tecnica preposta al monitoraggio degli accordi.

L'importanza della figura del responsabile dell'attuazione dell'accordo va colta all'interno del quadro delle responsabilità amministrative circa l'attuazione degli interventi ivi previsti. Il responsabile controlla lo svolgimento di compiti esecutivi materiali che si pongono giuridicamente fuori dalla struttura organizzativa dell'accordo anche se discendono dallo stesso. Controlla pertanto il rispetto delle obbligazioni nascenti dall'accordo in capo alle parti stipulanti e ai loro eventuali aventi causa. In

questo senso, il responsabile dell'attuazione dell'accordo è una figura rientrante nello schema del controllo cosiddetto di merito. A lui non compete la responsabilità diretta dell'esecuzione delle opere e degli interventi, che può (deve) essere imputata a soggetti diversi quali, ad esempio, stazioni appaltanti, consorzi di realizzazione e/o enti (anche strumentali) di realizzazione in house degli interventi.

PARTE SECONDA
ALCUNE ESPERIENZE DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE PER LO
SVILUPPO

INTRODUZIONE ALLA PARTE SECONDA

1. Profili procedurali della governance territoriale: l'*action zone*

La legislazione regionale sulla programmazione negoziata della Regione Lombardia è stata recentemente integrata dal regolamento regionale Lombardia 12 agosto 2003, n. 18, intervenuto a disciplinare dettagliatamente tre dei quattro strumenti originariamente previsti: l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale, il Programma Integrato di Sviluppo Locale, ed il Contratto di Recupero Produttivo.

L'assetto prefigurato sembra, da un lato, confermare l'attitudine della programmazione negoziata a realizzare una maggiore integrazione degli enti territoriali nella programmazione regionale registrando una forte attrazione degli istituti contrattuali oggetto del regolamento verso il territorio, così riconnettendosi al modello teorico dell'*action zone*, intesa alla stregua di modulo operativo degli stessi strumenti della programmazione negoziata. Questa accentuazione della prospettiva territoriale emerge fin dall'individuazione delle modalità attraverso le quali l'AQST, il PISL ed il CRP debbono essere predisposti ed attuati: da un lato si fa, infatti, pieno riferimento al concetto di governance, quale attività di partecipazione e negoziazione finalizzata a condividere le scelte regionali di governo e a coinvolgere nel processo decisionale gli attori pubblici (in ipotesi anche gli enti strumentali ma in particolare quelli territoriali) e privati nei processi decisionali (art. 2, comma 1, lett. a), regolamento regionale 18/2003). Su questo punto si ribadisce, che l'attuazione delle politiche regionali richiede l'attivazione degli strumenti della programmazione negoziata solo laddove gli interventi previsti coinvolgano competenze e/o risorse esterne alla regione stessa.

La forte attrazione verso il territorio è testimoniata (art. 2, comma 1, lett. b), c), d), e), regolamento regionale 18/2003) dal richiamo ai seguenti principi, anch'essi configurati alla stregua di linee guida nell'elaborazione e nell'attuazione dell'AQST, del PISL e del CRP:

- *sussidiarietà*, quale elemento di responsabilizzazione atto a garantire condizioni di maggiore efficacia ad azioni di sviluppo connotate da forte specificità territoriale, mediante il coinvolgimento operativo dei soggetti in grado di esprimere la più ampia conoscenza del territorio, delle sue risorse e del suo fabbisogno;
- *partenariato locale*, quale modalità con cui i soggetti pubblici e privati locali definiscono e condividono obiettivi, strategie e programmi di intervento, finalizzati a promuovere lo sviluppo di aree determinate del territorio regionale che presentano caratteri di omogeneità in particolare dal punto di vista economico e sociale;

- *integrazione e concertazione*, quale modalità di definizione dell'insieme degli interventi secondo criteri di coerenza e integrazione funzionale, assicurando convergenza di risorse ed azioni verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio;
- *territorializzazione della programmazione regionale*, quale progressiva individuazione di ambiti territoriali idonei a concentrare ed integrare le politiche regionali, tenendo conto delle vocazioni territoriali e degli impatti economici, sociali e ambientali.

Le considerazioni generali sviluppate nel paragrafo precedente consentono ora una più meditata analisi degli strumenti di programmazione negoziata disciplinati dal regolamento regionale in esame. Per quanto attiene anzitutto all'AQST, sembra confermata l'ipotesi già in precedenza formulata (v. *supra* par. 10.4) secondo la quale, pur presentando rispetto all'accordo di programma una potenziale maggiore attrazione verso il territorio, rimane comunque uno strumento di attuazione delle politiche regionali "a largo spettro". Si vuol significare, in altri termini, che l'AQST, alla luce della molteplicità ed indeterminazione degli oggetti possibili, è suscettibile di utilizzazione in relazione all'intera gamma delle attività esogene contemplate nella programmazione regionale. La proposta relativa all'adozione di tale strumento, infatti, ha per oggetto un programma di attività di interesse comune concernente un ambito tematico correlato ad un settore della programmazione regionale, ovvero un ambito territoriale omogeneo (art. 3, comma 2, regolamento regionale 18/2003). D'altra parte i contenuti dell'AQST sono particolarmente ampi e concernono in particolare (art. 5, comma 1, regolamento regionale 18/2003):

- l'individuazione degli obiettivi di sviluppo coerenti con le indicazioni della programmazione regionale che, per complessità, necessitano di un approccio integrato su area vasta;
- l'individuazione dei settori tematici e/o territoriali di intervento che richiedono un'azione congiunta di più soggetti;
- la definizione degli interventi da attuare;
- l'indicazione del soggetto responsabile dell'AQST;
- la ricognizione delle risorse attivabili;
- la definizione dei tempi di attuazione;
- la previsione di eventuali strumenti attuativi;
- la definizione delle modalità del monitoraggio e dell'aggiornamento dell'AQST;
- la disciplina delle modalità di adesione dei privati.

Dal punto di vista procedurale, l'AQST presenta alcune similarità, ma anche qualche distinzione significativa, con il procedimento che si è configurato per l'accordo di programma. Il che sembra significare che, per quanto esista - come detto - una certa misura di interscambiabilità tra i due strumenti, una completa sovrapposizione non sia ipotizzabile in considerazione del maggior orientamento dell'AQST a coprire l'area

delle attività esogene oggetto della programmazione regionale in cui prevale il ruolo della regione per competenze/risorse implicate (v. *supra* par. 5).

Tutto questo sembra confermato dal fatto che l'iniziativa in ordine all'adozione dell'AQST è essenzialmente regionale (art. 4, regolamento regionale 18/2003): è infatti la Giunta regionale ad approvare il provvedimento di promozione di AQST, anche se in esito ad un'attività di negoziazione che coinvolge le province e le autonomie locali e funzionali interessate, nonché le aziende sanitarie.

La fase dell'istruttoria gravita, come per gli accordi di programma (v. *supra* par.7) attorno ad un Comitato di coordinamento che può avvalersi di una segreteria tecnica composta dai rappresentanti tecnici dei soggetti interessati e può individuare proprie modalità di organizzazione (art. 7, comma 1, regolamento regionale 18/2003). Le competenze del Comitato sono molteplici (art. 7, comma 2, regolamento regionale 18/2003) e possono essere schematizzate a seconda che esse concernano la fase di predisposizione (in tal senso l'organo in questione definisce i contenuti dell'AQST e valuta le proposte di adesione dei privati) ovvero, a regime, quella dell'attuazione (sotto questo profilo il Comitato approva le eventuali modificazioni e/o integrazioni dell'AQST e riceve le relazioni semestrali relative alla sua attuazione).

Lo schema di AQST è approvato dagli organi competenti dei soggetti interessati e successivamente sottoscritto da questi ultimi, nonché dal Presidente della Regione e/o Assessore delegato e dagli Assessori eventualmente interessati (art. 6, commi 1 e 2, regolamento regionale 18/2003). Ne discende un vincolo giuridico di natura obbligatoria, tant'è che la mancata attuazione, verifica e monitoraggio degli interventi per fatto imputabile al soggetto attuatore costituisce fattispecie di inadempimento (art. 11, comma 1, regolamento regionale 18/2003).

Di assoluta centralità appare poi il soggetto responsabile (art. 8, regolamento regionale 18/2003), la cui figura era già stata ipotizzata con riguardo all'accordo di programma (v. *supra* par. 7). In relazione all'AQST, anzi, non sembra infondato sostenere che il soggetto responsabile ricopre un rilievo maggiore poiché egli è, in assenza di un organo di vigilanza (invece configurato per gli accordi di programma, v. *supra* par.6), lo snodo essenziale delle attività di monitoraggio e l'ingranaggio principale che consente al Comitato di coordinamento di apportare all'AQST, in una logica autocorrettiva, ogni modifica suggerita dall'emersione di criticità nella fase attuativa. In particolare, i soggetti attuatori dei singoli interventi debbono assicurare la completa realizzazione dell'intervento, ma al tempo stesso organizzare, valutare e monitorare il processo di attuazione e collaborare con il soggetto responsabile dell'AQST nella verifica del rispetto degli impegni (art. 9 e art. 10, comma 1, reg.18/2003). A propria volta il responsabile (art. 9, reg. 18/2003) deve governare il processo complessivo di realizzazione degli interventi, verificare il rispetto degli impegni da parte dei sottoscrittori, proporre al Comitato di coordinamento le eventuali modifiche (ovvero autorizzare egli stesso, solo successivamente comunicandole al Comitato, quelle modificazioni che non alterino gli obiettivi di sviluppo e l'allocazione

complessiva delle risorse), trasmettere al Comitato di coordinamento relazioni semestrali sullo stato di attuazione dell'AQST redatte sulla base delle relazioni dei soggetti attuatori (competenza, quest'ultima, emblematicamente spettante, nel caso degli accordi di programma, all'organo di vigilanza).

2. Il contratto di recupero produttivo

Anche il CRP presenta un forte nesso col territorio. Tale strumento, infatti, comprende i progetti di investimento che interessano eventi di dismissione estesi a più unità produttive appartenenti al medesimo settore ed operanti nella stessa area territoriale omogenea, ovvero riguardanti un'unità locale in relazione al numero dei lavoratori coinvolti rapportato al settore e/o territorio in cui opera l'unità locale interessata (art. 24, regolamento regionale 18/2003). Tutto questo si traduce, sulla base di considerazioni non molto dissimili rispetto a quelle svolte per il PISL, in una serie di caratteristiche procedurali che possono essere schematicamente riassunte nel modo che segue. Anzitutto, benché sia fatta salva la possibilità per la regione di promuovere un CRP d'intesa con le amministrazioni comunali nel cui territorio è dislocata l'azienda oggetto di dismissione e con le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, l'iniziativa è, in linea di principio (secondo quanto sembra potersi dedurre dall'art. 25, regolamento regionale 18/2003), soprattutto comunale. In tal caso vi è la trasmissione al Presidente della Regione di una comunicazione contenente la dichiarazione di dismissione, gli elementi atti a dimostrarne la rilevanza sociale, nonché l'individuazione, fra i soggetti pubblici interessati, del soggetto responsabile. Accertata la sussistenza dei necessari presupposti, il Presidente della Regione, sulla base di una deliberazione della Giunta e di concerto con l'Assessore competente per materia, attiva il CRP, indicando l'Assessore competente a perfezionare il CRP e il soggetto responsabile. Viene altresì nominato un Comitato di coordinamento che ha il compito di perfezionare la proposta di CRP.

Quest'ultima deve contenere (art. 26, regolamento regionale 18/2003):

- l'identificazione dell'ambito territoriale di intervento;
- gli obiettivi, anche occupazionali, dell'intervento;
- la definizione degli impegni operativi e finanziari dei soggetti attuatori;
- il soggetto responsabile della gestione del CRP.

Essa poi deve essere corredata dagli accordi partenariali, dagli atti relativi alla dismissione, dallo studio di fattibilità, dagli elaborati progettuali, dalla documentazione attestante la disponibilità delle aree interessate ovvero la puntuale individuazione delle modalità e dei tempi per l'acquisizione.

La fase istruttoria si svolge principalmente attraverso una valutazione tecnica, svolta da un Nucleo di valutazione interdirezionale integrato dall'Agenzia regionale per il lavoro e coordinato dalla Direzione generale regionale competente, e finalizzata ad

accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità nonché di alcuni criteri di fondo (art. 27, regolamento regionale 18/2003). Requisiti di ammissibilità sono la situazione accertata di dismissione, il rilevante impatto sociale, l'attivazione del processo partenariale; criteri di valutazione sono la coerenza con la programmazione regionale, la fattibilità economico-finanziaria, la coerenza degli obiettivi occupazionali con le esigenze locali, la disponibilità delle aree interessate, la definizione della quota di risorse, anche private, destinate al cofinanziamento.

Il CRP è poi approvato con provvedimento della Giunta regionale e, di seguito alla sua sottoscrizione, adottato con provvedimento del Presidente della Giunta o dell'Assessore competente delegato. Insorge anche qui un vincolo giuridico obbligatorio tra le parti, tanto che la mancata attuazione, verifica, monitoraggio degli interventi per fatto imputabile al soggetto responsabile del CRP e/o al soggetto attuatore costituisce fattispecie di inadempimento (art. 34, regolamento regionale 18/2003).

Di particolare rilievo è, ancora una volta, la figura del soggetto responsabile il quale, se per un verso coordina la predisposizione del progetto di CRP, è competente, a regime, in ordine alla gestione ed erogazione delle risorse pubbliche oltre che al monitoraggio ed alla valutazione dell'intera fase realizzativa (art. 29, regolamento regionale 18/2003). In particolare, avvalendosi della collaborazione dei soggetti attuatori (art. 30, regolamento regionale 18/2003), egli predispone ogni semestre una relazione analitico-descrittiva di verifica e monitoraggio che può suggerire l'opportunità di rimodulazioni del CRP: queste possono essere autorizzate direttamente dal soggetto responsabile, a meno che comportino modifica o integrazione degli obiettivi di sviluppo originariamente previsti (art. 33, regolamento regionale 18/2003). La Direzione Generale regionale competente assicura la vigilanza sull'attuazione, facendo eventualmente valere la responsabilità del soggetto responsabile o dei soggetti attuatori attraverso le procedure di cui all'art. 34 del regolamento.

Infine sulla base della considerazione che il CRP, come il PISL, sia maggiormente idoneo a coprire l'area degli interventi di carattere esogeno che chiamano in causa competenze e risorse diverse rispetto a quelle regionali, la regione può concedere contributi a fondo perduto (evidentemente non esaustivi del complessivo impegno finanziario implicato) finalizzati al sostegno di investimenti infrastrutturali e di iniziative imprenditoriali sviluppate nell'area colpita dall'evento di dismissione (art. 31, regolamento regionale 18/2003).

3. Il programma integrato di sviluppo locale

Nella esperienza lombarda, una ancor più spiccata attrazione verso il territorio sembra caratterizzare il PISL. Tale circostanza, unitamente alla minore ampiezza di contenuti rispetto all'accordo di programma e all'AQST, conferma l'ipotesi secondo cui lo strumento in oggetto è idoneo a coprire l'area degli interventi che presentano un

minor tasso di coinvolgimento delle istituzioni regionali a fronte di una diversificazione sotto il profilo delle competenze coinvolte e delle risorse finanziarie utilizzate (v. *supra* par. 5). I PISL si fondano, infatti, sull'individuazione di un percorso di sviluppo dell'economia locale che valorizzi le risorse umane, ambientali, culturali, produttive e infrastrutturali presenti sul territorio (art. 12, comma 2, regolamento regionale 18/2003); il nesso col modello teorico dell'*action zone* si evidenzia poi ove si tenga conto che il contenuto dei piani deve costituire l'esito di un processo che va dal basso verso l'alto, dovendo esso derivare dagli effettivi fabbisogni e dalle potenzialità presenti sul territorio individuati con il coinvolgimento delle principali forze istituzionali, economiche e sociali presenti nell'area interessata dal programma (art. 12, comma 3, lett. a), regolamento regionale 18/2003).

Le considerazioni svolte consentono di inquadrare adeguatamente i profili procedurali relativi al PISL che presentano, in considerazione delle segnalate peculiarità di questo strumento, non poche distinzioni rispetto all'accordo di programma ed all'AQST. Anzitutto, proprio nella logica del rilevante impatto territoriale, l'iniziativa spetta – attraverso la sottoposizione di una proposta all'attenzione della Regione – alle Province, alle Comunità Montane, ai Comuni o alle forme associative tra autonomie locali e alle camere di commercio. Siffatta proposta, sottoscritta in esito di un'attività di partenariato locale tra i soggetti territoriali rappresentativi del sistema istituzionale, economico e sociale, deve presentare (art. 14, regolamento regionale 18/2003) una struttura articolata in due elementi essenziali:

- il Quadro Programmatico al quale compete:
 - 1) l'individuazione di un ambito territoriale di intervento coerente con eventuali programmi di sviluppo locale già definiti: si tratta di un punto che presenta una specifica ed evidente connessione col modello teorico dell'*action zone*, il quale postula che le iniziative prese nell'ambito di una singola area di azione non restino isolate, ma siano integrate con quelle ulteriori eventualmente promosse dai soggetti operanti sul territorio;
 - 2) l'analisi della situazione socio-economica, territoriale, insediativa ed ambientale del territorio di riferimento, in chiave statica ed evolutiva;
 - 3) la definizione degli obiettivi di sviluppo e delle linee strategiche di intervento;
 - 4) l'individuazione di misure atte a garantire la sostenibilità ambientale;
 - 5) l'elencazione degli interventi e del contributo di ciascun intervento alla complessiva realizzazione del programma.
- al Programma Operativo spetta:
 - 1) l'indicazione degli interventi proposti per il PISL, degli adempimenti rispettivi, della tempistica, del piano finanziario di ciascun intervento;
 - 2) la definizione del quadro finanziario complessivo del programma;
 - 3) l'individuazione dei soggetti attuatori;
 - 4) l'indicazione delle modalità di gestione, controllo e sorveglianza;

- 5) la definizione degli atti da adottare al fine di accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi;
- 6) le dichiarazioni in ordine alla conformità urbanistica ovvero alle procedure necessarie ad assicurare tale conformità;
- 7) l'indicazione dei termini di espletamento degli adempimenti, degli atti e delle determinazioni dei sottoscrittori;
- 8) l'indicazione degli estremi delle deliberazioni di assunzione degli impegni, ivi compresi quelli finanziari;
- 9) l'individuazione delle forme di pubblicità idonee a garantire la più ampia adesione di soggetti privati.

Poiché la proposta di PISL promana dal basso, e cioè dai soggetti territoriali interessati, è necessario che la regione, la quale ne è dunque essenzialmente destinataria, conduca su di essa un'istruttoria tecnica attraverso il nucleo di valutazione competente ai sensi della legge n.144 del 1999. Più precisamente, il soggetto responsabile provvede ad inviare la proposta di PISL al Presidente della Giunta e all'Assessore competente (art. 15, regolamento regionale 18/2003); segue (art. 16, regolamento regionale 18/2003) l'istruttoria tecnica nella quale tanto il Quadro Programmatico quanto il Programma Operativo sono sottoposti a verifica (il primo sotto il profilo dell'effettivo svolgimento dell'attività di partenariato locale, della coerenza interna della programmazione, della coerenza con la programmazione regionale, della formulazione di obiettivi coerenti con le vocazioni territoriali, del rispetto della normativa comunitaria in tema di pari opportunità, concorrenza e regimi di aiuto; il secondo sotto il profilo della fattibilità tecnico-economica e della sostenibilità ambientale). Infine, eventualmente a seguito di integrazioni programmatiche e/o progettuali la cui necessità sia emersa in sede di valutazione, la Giunta approva lo schema di PISL che viene pertanto sottoscritto dal Presidente o dall'Assessore competente. Ne discende un vincolo giuridico obbligatorio, tale per cui la mancata attuazione, verifica e monitoraggio degli interventi per fatto imputabile al soggetto attuatore costituisce fattispecie di inadempimento (art. 22, regolamento regionale 18/2003).

Anche per il PISL è di centrale importanza la figura del soggetto responsabile il quale assicura un fondamentale momento di collegamento e di raccordo con la regione. Ciò emerge anzitutto nella fase della iniziativa, dato che la proposta di PISL è comunicata alla regione proprio dal responsabile, ma anche, a regime, in quella della attuazione. Il responsabile, infatti, avvalendosi della collaborazione dei soggetti attuatori (art. 19, regolamento regionale 18/2003), svolge una generale attività di monitoraggio (art. 18, regolamento regionale 18/2003) assicurando alla Direzione Generale regionale competente un adeguato flusso informativo mediante la predisposizione di una relazione semestrale (art. 21, comma 1, regolamento regionale 18/2001). Tale flusso informativo, in una logica essenzialmente autocorrettiva, appare finalizzato a consentire l'eventuale rimodulazione dei contenuti del PISL: questa può

essere autorizzata direttamente dalla Direzione Generale regionale se non altera gli obiettivi di sviluppo e l'allocazione complessiva delle risorse; altrimenti occorre seguire la normale procedura prevista per l'approvazione, ivi compresa l'istruttoria tecnica.

Infine, a conferma del fatto che il PISL appare idoneo a coprire l'area delle politiche regionali esogene che coinvolgono competenze e risorse di altri soggetti, va specificato che la regione (non coprendo l'intero fabbisogno finanziario degli interventi) può concedere, sulla base delle previsioni contenute nel DPEFR, contributi a fondo perduto per investimenti infrastrutturali fino all'80% delle spese ammissibili nonché contributi per le iniziative imprenditoriali sviluppate in coerenza con l'ambito individuato nel DPEFR (art. 20, regolamento regionale 18/2003).

Un approccio sistematico e integrato nella programmazione regionale dei piani di sviluppo locale è altresì rinvenibile nella legge regionale della Toscana del 11.08.1999, n. 49 portante norme in materia di programmazione regionale. L'esperienza della Regione Toscana costituisce un po' il prototipo di questo tipo di pianificazione anche per la centralità che vi assume lo strumento negoziale dell'accordo di programma.

Il sistema di programmazione regionale, come emerge peraltro dai suoi principi ispirativi, appare fortemente incentrato sui principi:

- di sussidiarietà e adeguatezza, per l'allocazione delle risorse e l'attribuzione delle responsabilità;
- di coesione istituzionale, come metodo di superamento del diverso grado di funzionalità dei soggetti istituzionali alla cui azione è condizionata l'efficacia delle politiche;
- di corresponsabilità, come impegno reciproco dei diversi soggetti, pubblici e privati, ad operare nei rispettivi ambiti per la realizzazione degli obiettivi concordati.

In questo sistema a rete di elaborazione e attuazione del disegno programmatico della Regione, il baricentro è costituito dalla sua articolazione territoriale *“assumendo a riferimento i sistemi definiti dal piano di indirizzo territoriale e i sistemi economici locali, individuati come dimensione minima di attuazione e verifica degli interventi funzionali alle politiche di sviluppo”* (art 3, comma 2). Ne consegue che la Regione persegue come metodo di azione il raccordo istituzionale con gli enti locali, con un approccio sinergico, coordinando i propri interventi con quelli degli enti locali e assicurando il sostegno allo sviluppo dei sistemi locali, anche al fine del *coordinato impiego delle risorse finanziarie*.

La corresponsabilità si manifesta sia nella fase ascendente che discendente della programmazione locale ed in effetti: *i programmi locali di sviluppo e gli altri atti di programmazione locale, che selezionano i progetti e definiscono gli interventi da realizzare integrando le risorse locali e regionali, sono il risultato centralmente della*

concertazione con le istituzioni locali sugli *obiettivi, le strategie e gli indirizzi attuativi della programmazione* (art. 5).

La procedura di raccordo istituzionale con la programmazione locale (art. 11) si differenzia a seconda del carattere prevalentemente endogeno o esogeno che assume il ruolo finanziario della Regione, ed in effetti in via generale si prevede che *gli interventi per la realizzazione degli obiettivi da essi stabiliti e la conseguente utilizzazione delle risorse finanziarie siano determinati a livello locale con atti di programmazione individuati dagli stessi piani o programmi regionali* attraverso una procedura di approvazione imperniata essenzialmente sugli enti locali e dunque *sono approvati dai Comuni, Comunità montane o Province, anche di concerto tra loro, secondo quanto previsto dal rispettivo piano o programma regionale, tenuto conto delle competenze amministrative degli enti*. D'altro canto si afferma che tali atti di programmazione sono *soggetti a verifica da parte della Giunta regionale, qualora comportino l'erogazione di finanziamenti regionali o l'attivazione di competenze amministrative di cui sia titolare la Regione*.

In conformità a tale orientamento la disciplina legislativa dei Programmi locali di sviluppo – art. 12 – prevede il metodo *bottom up* in quanto essi *sono promossi autonomamente o su iniziativa dei comuni, delle autonomie funzionali o delle parti sociali*. È comunque previsto una funzione di raccordo da parte delle Province che appaiono poste in posizione quasi di filtro istituzionale nei confronti della stessa Regione. I programmi locali di sviluppo infatti sono *coordinati e formalizzati dalle Province*.

Assai articolato, nel prototipo legislativo dei PISL della Toscana, appare l'insieme dello strumentario di attuazione (*anche mediante*) e che pone sullo stesso piano *accordi di programma, patti territoriali e altri istituti negoziali o convenzionali*. L'approccio integrato, *il coordinamento programmatico dei progetti*, il riferimento alla sostenibilità e la gamma ampia della integrazione dei programmi (*finalizzati allo sviluppo complessivo dei sistemi locali interventi e i progetti di investimento relativi alle infrastrutture, alle opere pubbliche, alla protezione e valorizzazione delle risorse ambientali, al sostegno e allo sviluppo dell'economia, alla promozione e all'incremento del lavoro e dell'occupazione in tutte le sue forme*) non traducono ancora nella previsione normativa in un sub sistema di coordinamento operativo della attuazione dei progetti anche se si richiama da un lato la necessità di applicare criteri di priorità e di fattibilità rinviandosi alla definizione delle *modalità di raccordo operativo tra i servizi degli enti locali e quelli offerti da altri soggetti pubblici e privati ad opera dei programmi stessi*.

Si fa comunque affidamento su di un sistema di monitoraggio integrato definito dalla Giunta regionale, d'intesa con gli enti locali, che evidentemente comporta, previa analisi di fattibilità funzionale alle valutazioni di efficienza e di efficacia, la presa in esame di piani e programmi esecutivi che evidenziano le attività, le scadenze temporali,

i risultati attesi e i relativi indicatori di efficienza ed efficacia, secondo gli appositi modelli analitici deliberati dalla Giunta regionale.

4. L'accordo di programma come strumento di generale attuazione della programmazione negoziata

Lo schema di riferimento della programmazione negoziata può dunque chiudersi con una ricostruzione dell'accordo di programma secondo un approccio problematico che evidenzia all'interno delle principali tematiche emergenti alcune "chiavi di lettura" concettualmente significative intorno alle quali riflettere per la impostazione operativa di un qualsiasi schema di accordo di programma.

Le principali tematiche di riflessione sono raggruppate nei seguenti punti:

- ambito di applicazione dell'accordo;
- parti, soggetti interessati, beneficiari;
- oggetto dell'accordo;
- validità ed efficacia;
- la gestione dell'accordo di programma.

Nella trattazione di ogni punto le chiavi di lettura sono riportate in grassetto mentre le parti dimostrative e esplicative ad esse relative sono illustrate e desunte dal documento della Regione Toscana relativo ai PISL contenuto nel PRSE 2001-2005 che costituisce uno dei più recenti documenti di riflessione sullo strumento negoziale proveniente da fonte istituzionale.

4.1. Ambito di applicazione dell'accordo di programma

- *L'accordo di programma si presenta come strumento di attuazione e al contempo di specificazione di obiettivi definiti in documenti programmatici pluriennali che si pone a valle dei processi di definizione degli obiettivi della programmazione negoziata, come strumento potenziale di integrazione con altre attività che si presentano come connesse e addirittura condizionanti il perseguimento delle finalità indicate nel programma*

Ed in effetti è stato posto in evidenza, dalla citata documentazione della Regione Toscana, come "la costruzione di un percorso che ponga al centro dell'azione di governo regionale il territorio deve risolvere contemporaneamente una serie di questioni aperte, in primo luogo istituzionali, ma anche di carattere organizzativo, per poi giungere alla individuazione di strumenti concreti di governo delle politiche di sviluppo territoriale".

- *L'accordo concerne l'attuazione di una iniziativa integrata prevista solo nei suoi connotati essenziali nei documenti ufficiali di programmazione. In sintesi tale iniziativa appare il risultato di un insieme di attività a carattere sinergico volte al raggiungimento di una finalità di interesse comune, comportanti l'impiego di risorse di natura aggiuntiva*

Questa concezione è in effetti riscontrabile nella impostazione del PISL della Regione Toscana. Il PISL vi è così definito come strumento di progettazione integrata, ove emerge chiaramente come esso rappresenti primariamente una modalità esecutiva dei documenti di programmazione regionale.

In questo senso i criteri operativi cardine sono così definiti:

- essere attuati secondo una procedura negoziale;
 - avere a riferimento una dimensione territoriale locale sub-regionale o di filiera;
 - operare secondo il criterio esteso dell'integrazione.
- *La possibilità di fare ricorso in esso per la sua attuazione a tutti gli strumenti e gli istituti della legislazione di promozione dello sviluppo locale, nei limiti della loro disciplina (comunitaria, nazionale e regionale)*

Gli strumenti di programmazione locale infatti dovranno garantire la selezione e l'organizzazione, alle diverse e appropriate scale territoriali, del complesso di interventi e di risorse disponibili e acquisibili per i rispettivi sistemi locali (comunitarie, nazionali, regionali), integrandoli con gli obiettivi e le risorse propri del sistema, materiali ed immateriali, pubblici, privati e del privato sociale, ponendosi come interfaccia dei piani e programmi regionali al fine di concorrere all'avanzamento, allo stesso tempo, dello sviluppo locale e della programmazione regionale.

- *ivi compreso il cumulo dei finanziamenti*

In tale prospettiva, sempre seguendo il filo del ragionamento della Regione Toscana, il PISL adotta il metodo negoziale per la definizione dei progetti di investimento per superare la logica delle spese di riparto e settorializzate.

- *la finalità di indirizzare e coordinare le azioni di una pluralità soggetti pubblici e privati che si esplicano in settori diversi verso il perseguimento di obiettivi plurimi ma teologicamente integrati in modo da superare una soglia qualitativamente rilevante nel processo di sviluppo territoriale*

L'accordo persegue dunque l'integrazione delle politiche settoriali, il coordinamento territoriale e fattoriale degli interventi, finalizzato a superare il tradizionale approccio redistributivo in direzione di un "quasi mercato", chiamato a selezionare progetti economicamente affidabili e sostenuti da un ampio apporto di istituzioni locali e delle parti economiche e sociali.

In questo disegno, anche la programmazione locale (che pure ha già espresso, in misura differenziata, contenuti e risultati significativi) dovrà progressivamente accrescere la propria qualità, anzitutto in termini di sistematicità, di concentrazione dei nodi e sui motori dello sviluppo locale, di integrazione e valorizzazione strategica di tutte le risorse a partire da quelle endogene.

4.2. I soggetti: parti, soggetti interessati, beneficiari

- *la partecipazione di una pluralità di soggetti e di conseguenza la necessità di integrare tra loro azioni e comportamenti distinguendo i diversi ruoli. La struttura negoziale dell'accordo fa sì che le parti debbano arrivare a precisare le relative posizioni in ordine all'adempimento e al sorgere quindi delle obbligazioni reciproche*

Nel caso di *soggetti pubblici*: essi sono obbligati, secondo la logica del risultato tipica del regime contrattuale, a soddisfare due tipi di esigenze, contrattualmente rilevanti. La prima, avente ad oggetto l'adozione del provvedimento e/o atto che forma il contenuto della rispettiva obbligazione (esempio: adozione di un atto autorizzatorio, approvazione di un progetto, ecc.).

Più in generale, si tratta di una prestazione che ha ad oggetto l'esercizio del potere precedentemente negoziato da parte dell'Amministrazione a fronte delle prestazioni che, dal canto suo, il soggetto privato si obbliga a porre in essere a favore della prima, in vista della realizzazione dell'interesse pubblico perseguito (lo sviluppo economico). La seconda esigenza da soddisfare, sempre sotto forma di risultato contrattualmente determinato, è quella di assicurare il puntuale ed esatto adempimento delle rispettive prestazioni sotto il duplice profilo dei tempi e delle modalità di svolgimento delle rispettive attività (conferenza di servizi, procedimento suap, ecc.).

- *i soggetti interessati all'accordo*

possono essere parti sottoscrittrici dell'accordo, benché non abbiano un ruolo specifico nell'adempimento delle obbligazioni da esso derivanti, associazioni imprenditoriali, associazioni sindacali, istituti di credito, in funzione di partnership o con la qualità di soggetti rappresentativi di interessi di categorie sulle quali l'attuazione dell'accordo è destinato ad avere un impatto indiretto (*stakeholders*).

- *i soggetti destinatari dell'accordo*

Nel caso di *soggetti privati* beneficiari dei finanziamenti la prestazione posta a loro carico è quella di realizzare investimenti e, più in generale, gli interventi previsti nel programma negoziale: a questa prestazione i soggetti privati sono tenuti in virtù

dell'accordo semplicemente perché si tratta di azioni e interventi in relazione ai quali si richiedono agevolazioni e contributi finanziari.

4.3. Oggetto dell'accordo

- *L'oggetto dell'accordo è essenzialmente costituito da un accordo plurilaterale dal contenuto dinamico con la previsione di un processo di attuazione diacronica. Esso comporta per le parti l'obbligazione di comportamenti, atti (anche di diritto amministrativo) e prestazioni secondo un ordine sequenziale che è quello stabilito nel programma oggetto dell'accordo stesso*

Si avverte al riguardo la necessità di una "riduzione ad unità" nelle due complessive forme, del *coordinamento procedimentale* e della *collaborazione contrattuale*. Alla frantumazione organizzativa, seguita al pluralismo dei soggetti e degli interessi, deve corrispondere – si afferma – l'unitarietà nella collaborazione e nell'azione fra i vari attori – istituzionali, economici e sociali – secondo una logica di *efficienza e per risultati*.

- *Il contenuto patrimoniale dell'accordo e l'adempimento*

In questo ordine di idee è stato di recente rilevato (Regione Toscana) come le prestazioni analizzate formano oggetto non di meri obblighi, ma di vere e proprie obbligazioni a contenuto patrimoniale vale a dire con immediate implicazioni di natura economica: ogni singola prestazione che è dedotta nel programma dell'accordo dovrà essere valutata alla stregua di una vera e propria obbligazione, a carattere contrattuale, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

- *È pertanto necessario che le azioni previste nell'accordo debbano confluire in una previsione progettuale che identifichi, per la certezza degli interessi pubblici di cui ognuna delle parti è portatrice, il risultato ultimo verso il quale le diverse azioni cospirano*

Dall'esame della questione, emerge chiaramente che *la realizzazione della causa, o della finalità dell'accordo di programmazione negoziata, costituito dalla promozione dello sviluppo economico, è la risultante dell'efficacia complessiva unitaria di tale accordo.*

- *la natura giuridica dell'accordo; il coordinamento organizzativo*

Si può quindi affermare – Regione Toscana – che esso si configuri come una fattispecie negoziale ad oggetto pubblico, a formazione progressiva e a base plurilaterale. La nascita di questi accordi è infatti legata alla partecipazione di più soggetti sia pubblici che privati, e costituisce la risultante di una serie di operazioni, atti

ed attività confluenti in un vero e proprio procedimento misto, a sfondo sia civilistico che amministrativo.

- *Essendo la realizzazione dell'accordo il momento finale e puntuale ove tutti gli interessi dei soggetti partecipanti trovano completa e piena soddisfazione, ogni realizzazione parziale o precaria potrebbe dar luogo a squilibri*

In questo ordine di idee, si è ancora di recente ribadito che “di conseguenza, l'inadempimento anche da parte di uno dei soggetti aderenti, pubblico o privato, può determinare in misura corrispondente il parziale insoddisfacimento del fine ultimo al quale l'accordo è funzionalizzato. Ne discende in capo a ciascun contraente il diritto ad ottenere l'esecuzione da parte di ciascun altro della rispettiva prestazione, con la necessaria conseguenza che, in caso di inadempimento, tutti, individualmente o collettivamente, potranno agire per ottenerne sia l'esecuzione medesima o l'eventuale risarcimento del danno”.

4.4. Validità ed efficacia

Occorre poi distinguere l'aspetto della *validità* dell'accordo dall'aspetto della sua *efficacia*. Per quanto riguarda la *validità*, rientrano in tale aspetto le attività corrispondenti sia alla fase preparatoria che a quella costitutiva dell'accordo.

- *L'accordo di programma essendo immediatamente efficace tra le parti riconduce la valutazione del singolo interesse pubblico a quella del motivo del contratto consentendo la adozione piena dello schema negoziale consentendo l'esercizio della competenze attraverso il contratto*

In questo senso è possibile ritenere che “l'accordo, nella programmazione negoziata, è un contratto ad efficacia obbligatoria, in quanto l'oggetto dell'accordo, non conseguente in forma reale alla stipulazione, è realizzato attraverso la costituzione di un rapporto obbligatorio dal quale sorgono a carico delle parti delle vere e proprie obbligazioni. In particolare, si tratta di un accordo plurilaterale – posto che ad esso prendono parte plurimi soggetti – ed avente ad oggetto differenti forme e generi di prestazione, contenuti di altrettanti obblighi di fare”.

- *l'efficacia vincolante tra le parti e sua la validità, risoluzione e recesso*

Gli effetti di diritto civile discendono dall'accordo in considerazione del regime negoziale che ne è alla base: in via generale, l'accordo della programmazione negoziata in forza dell'art.1372 c.c. ha forza di legge fra le parti e non può essere sciolto che per

mutuo consenso o per cause ammesse dalla legge. La risoluzione del mutuo consenso incontra un limite invalicabile nell'avvenuta erogazione del contributo finanziario pubblico, circostanza questa che obbliga le parti alla effettiva utilizzazione di tali risorse per le finalità per le quali sono state concesse e, di conseguenza, all'attuazione ed esecuzione dell'accordo.

A parte questo, l'ordinamento non pare riconoscere a nessun contraente il diritto di recesso unilaterale.

- *l'approvazione dell'accordo e la sua efficacia. Rispetto ai terzi l'accordo non si pone però come fonte normativa diretta, è necessaria pertanto l'approvazione della Regione e la pubblicazione del relativo provvedimento perché tale effetto si produca*

La fase di approvazione dell'accordo da parte della Regione, dunque, se per un verso è strumentale alla concessione dell'eventuale cofinanziamento regionale, dall'altro lato non influisce minimamente sul perfezionamento giuridico e, quindi, sulla validità del rapporto sottostante all'accordo che è alla base.

Una volta approvato e con efficacia erga omnes, l'aspetto dell'efficacia dell'accordo assorbe in sé lo svolgimento di attività o funzioni fra esse distinte: una fase gestionale, di attuazione vera e propria dell'accordo, ed una fase di vigilanza e controllo, che viene svolta congiuntamente dal Soggetto attuatore e dal Responsabile regionale.

La dinamica della gestione è poi variamente articolata anche con atti giuridici applicativi specifici a seconda delle diverse tipologie di accordo di programma desumibili dalla legislazione delle diverse Regioni.

4. 5. La gestione dell'accordo di programma

- *dato l'oggetto pubblico dell'accordo, il soggetto attuatore non può che essere un organismo di diritto pubblico.*

L'impianto organizzativo dovrà prevedere inoltre un soggetto unitario di riferimento, che svolga le funzioni di coordinamento nella fase di progettazione del PISL, di selezione degli interventi, di concertazione locale e di richiesta di finanziamento; che partecipi alla fase di confronto in sede di valutazione del PISL e di verifica ed andamento della sua attuazione in sede di gestione operativa degli interventi; analogamente, in sede regionale, dovrà attuarsi un assetto organizzativo tale da definire unitarietà di rapporti e di gestione dell'intero procedimento. Le due strutture (locale e regionale) costituiscono lo snodo e l'interfaccia tra la pluralità dei beneficiari e la pluralità dei responsabili di misura.

In tutto il ciclo di vita del PISL, dovrà essere assicurata, in sede locale, l'effettiva partecipazione delle parti economiche e sociali attraverso regole minime di partenariato, analogamente a come avviene in sede regionale, "nel pieno rispetto delle rispettive competenze istituzionali giuridiche e finanziarie di ciascuna delle parti" (art.8, par.1 Reg. 1260/99).

- *la vigilanza sulla gestione, segue l'ordine delle competenze e fa riferimento principalmente al soggetto attuatore.*

Essa implica l'attribuzione del coordinamento operativo del responsabile del progetto.

Spetta pertanto alla Regione il compito di individuare le modalità e le soluzioni specifiche per identificare *il responsabile del Progetto integrato* dovranno assicurare che esso possa svolgere efficacemente le funzioni di coordinamento di tutte le attività. Di qui l'esigenza che esso, da un lato, sia dotato di adeguati poteri di coordinamento, dall'altro, che siano evitate sovrapposizioni di funzione e di competenza con i responsabili di misura.

CAPITOLO 5: LE PROVINCE – COOPERAZIONE ISTITUZIONALE E SOSTEGNO AI PICCOLI COMUNI*

1. Introduzione

Lo sviluppo di un efficace sistema di *governance interistituzionale* (finalizzata, quindi a definire i processi decisionali basati sul raccordo tra stato, regioni, sistema delle autonomie locali) non può evitare di considerare come, dopo il 1990, si siano moltiplicate le sedi formali di partecipazione congiunta all'elaborazione delle linee d'intervento nelle diverse materie.

- Le conferenze di servizio;
- gli accordi di programma, le convenzioni, le sedi di programmazione negoziata;
- le conferenze: stato-regioni, stato città autonomie locali, unificata, regioni enti locali, per concertare atti di indirizzo politico che riguardano enti territoriali

sono gli strumenti *tipici* di rappresentazione di questo nuovo modo di operare, fondato sulla ricerca di **pari dignità** tra i diversi livelli di governo, oggi costituzionalmente riconosciuta, anche se è evidente l'assenza di un disegno compiuto circa un sistema efficace di raccordi tra i diversi livelli di governo fondato sul principio di leale collaborazione e sulla definizione di precise garanzie e procedure per la tutela della posizione costituzionale di ogni singolo livello di governo e per la risoluzione di potenziali conflitti tipici di un ordinamento policentrico⁵,

Si pone con evidenza, quindi, la necessità di **prevedere a livello costituzionale un sistema di raccordi** tra i diversi sistemi di governo.

L'attuale dibattito sull'ulteriore modifica del Titolo V della Costituzione non può tuttavia limitare gli ambiti di sperimentazione di modelli di *governance interistituzionale* sul territorio anche se, come quadro generale, emergono per l'attuazione di qualsiasi modello, due esigenze immediate:

- la riorganizzazione della Conferenza unificata
- la definizione del ruolo dei Consigli regionali delle Autonomie locali

La **Conferenza Unificata** è oggi l'unica sede in cui i diversi rappresentanti dei diversi livelli di governo possono trovare soluzioni su atti o interventi di natura generale o particolare.

* Il presente capitolo è a cura del RTI composto da Consiel Enti locali, Il Sole-24Ore e Studio di consulenza Bonanno Faustini Fermante.

⁵ Si pensi, ad esempio alla possibilità per gli enti locali di poter ricorrere alla Corte Costituzionale contro leggi regionali e nazionali che invadano le loro competenze istituzionali.

Alla luce della previsione costituzionale dei Consigli regionali delle Autonomie, essa va ripensata nei suoi elementi costitutivi e nelle sue finalità, sia rispetto alla ridondanza delle tre Conferenze oggi esistenti, sia rispetto alla necessità di definire nuove e diverse modalità di funzionamento, distinguendo i momenti di confronto politico-istituzionale da quelli connessi all'attività gestionale, sia, infine, rispetto alle modalità con le quali costruire un attivo coinvolgimento delle strutture rappresentative dei diversi livelli di governo anche sul piano operativo.

Sull'altro versante, la costruzione di una Regione intesa anche come **sistema integrato delle autonomie** è, nei fatti, una delle sfide più ambiziose di questa fase.

In questo ambito, pur se strettamente interconnesso alla stagione di riforma degli statuti regionali, è di decisiva importanza il ruolo dei **Consigli regionali delle Autonomie locali**, per i quali vanno ricercati livelli di funzionalità in grado di coniugare l'esigenza di procedure decisionali snelle per le politiche di concertazione e la possibilità, nel contempo, di garantire la funzione di sede di rappresentanza istituzionale.

In questo senso è auspicabile che il Consiglio delle autonomie non rappresenti, nei nuovi assetti, un mero organismo consultivo, ma che sia dotato di strumenti efficaci d'intervento nei processi decisionali, quali l'obbligo d'intese, i pareri rinforzati su un nucleo minimo di materie (statuto, bilancio di previsione, leggi sul funzionamento degli enti locali, ripartizione di risorse e trasferimenti regionali, ecc...).

Siamo in presenza, in modo evidente, di un processo generale di riforma che non solo non è ancora completato, ma che può prefigurare orizzonti molto differenti tra loro a seconda degli indirizzi che verranno ulteriormente definiti e dei modi differenziati d'interpretazione che i sistemi regionali sapranno dare degli spazi di autonomia loro riservati dalle riforme costituzionali.

E' tuttavia altresì evidente come la ricerca di meccanismi avanzati di relazione interistituzionale finalizzati all'implementazione di nuovi sistemi di governance non debba solo riguardare ambiti di riforma istituzionale, ma possa concretamente svilupparsi nei sistemi locali.

Le Province possono rappresentare un cardine decisivo di questo processo. Il modello proposto tratta quindi esclusivamente della possibile evoluzione di tale processo cercando di fornire una linea guida di attuazione concreta di meccanismi volti a favorire lo sviluppo di concrete esperienze di governo integrato.

I temi di riferimento del modello proposto possono venire sintetizzati secondo lo schema che segue:

Tema	Finalità e strumenti	Note
I contenuti in cui debbono operare le sedi di raccordo	Regolazione degli interessi generali	Riguardante gli atti di indirizzo politico programmatico e legislativi

	Composizione di interessi puntuali	Riguardante sia le politiche che gli interventi
Le modalità con le quali operano	Confronti	Lasciano distinte le rispettive competenze
	Accordi	Suddivisione delle responsabilità su politiche ed interventi
	Intese	Definiscono competenze non regolate chiaramente dalle norme o modificano competenze su specifiche politiche o interventi
La natura dei soggetti che vi partecipano		
Il livello e la qualità delle garanzie formali e sostanziali della posizione istituzionale di ogni livello di governo	Autoamministrazione stabilità delle attribuzioni autonomia della normativa nell'esercizio delle funzioni risorse adeguate (finanziarie, conoscitive, strumentali, umane) Risoluzione al minimo degli strumenti di condizionamento	

2. Ambito

"Il profilo istituzionale della Provincia sulla fine della XIII Legislatura e al momento dell'entrata in vigore della I.cost. n. 3/2001, che ha radicalmente modificato il nostro quadro di riferimento, è fondamentalmente quello delineato dal t.u. approvato con d.lgs. 18.8.2000 n. 267; testo che costituisce, se così possiamo dire, il precipitato normativo di tutte le innovazioni assai consistenti che hanno caratterizzato la legislazione degli anni 90 sul governo locale, segnatamente per quanto riguarda la provincia.

Questo antico ente del governo locale, una volta contestato nella sua stessa esistenza, si può dire acquista una connotazione istituzionale forte e solida e un profilo chiaro in termini funzionali, soltanto a seguito di questa legislazione.

Anzitutto la provincia diviene, senza più alcun equivoco, ente di governo della propria comunità, chiamato a curarne gli interessi, a promuoverne e a coordinarne lo

sviluppo (art. 3). Ciò che elimina ogni dubbio residuo circa la configurazione della provincia come ente a fini generali. A mio giudizio (ma non di tutti) essa lo è sempre stata ma sulla base di questa normativa lo è indiscutibilmente.

E così acquista piena autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa nonché

autonomia impositiva e finanziaria sia pure nell'ambito delle leggi che coordinano la finanza pubblica. La provincia diviene altresì come il comune, per espressa disposizione di legge, titolare di funzioni proprie, tipiche del suo stesso esistere come ente di governo, oltre che di quelle conferite dalla legge dello Stato o della regione secondo la rispettiva competenza.

E la stessa normativa definisce sia pure in larga massima l'ambito delle funzioni proprie della provincia distinguendo quelle amministrative e quelle di programmazione.

Tra le prime la norma dopo un'elencazione abbastanza ricca di materie (da quelle di tutela ambientale a quelle sanitarie a quelle di gestione del territorio e di viabilità a quelle concernenti la cultura e l'istruzione) dispone in termini generali che la provincia in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi concordati "promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo" (art. 19).

Insomma la provincia si occupa di tutto ciò che ritiene utile e necessario per gli interessi della propria comunità usando a tal fine gli strumenti predisposti dall'ordinamento da quelli di diritto comune alla disciplina prevista per la gestione dei servizi pubblici locali.

Ma a queste funzioni di carattere amministrativo la norma aggiunge quelle di programmazione economica e sociale del territorio, e la stessa pianificazione territoriale mediante l'adozione del piano territoriale di coordinamento (art. 20). In queste funzioni, come per altro ampiamente sottolineato da tutti i commentatori, propriamente viene esaltato il ruolo della provincia come ente di programmazione che opera in posizione a volte sovraordinata a volte paritaria esercitando sempre compiti di coordinamento nei confronti degli enti locali. Si ricorda che la norma generale sopra menzionata attribuisce alla provincia non solo il compito di promuovere lo sviluppo ma quello di coordinarlo, il che significa che essa opera in stretta connessione con gli enti locali minori, comuni e associazioni di comuni coordinandone appunto l'azione di governo.

L'attuazione delle leggi c.d. Bassanini nell'ultima fase degli anni 90 ha ulteriormente rafforzato il ruolo della provincia che è divenuta destinataria di importanti settori amministrativi nell'ambito dell'operazione di trasferimento. Basti ricordare quello della viabilità e quello delle politiche del lavoro, ormai divenute nella sostanza materie provinciali per tutto quanto non è riservato allo Stato.

*E si deve ancora ricordare in questo quadro generale, che un'importanza decisiva nell'esaltazione del ruolo politico della provincia, sicuramente ha avuto (ancora più che per il comune) la riforma del 1993 sull'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia: che soprattutto nelle zone del Paese caratterizzate da una presenza di piccoli comuni salvo il comune capoluogo, zone cioè nelle quali l'ente provincia può effettivamente svolgere un ruolo dominante anche per le sue dimensioni organizzative, l'elezione popolare del presidente ne fa in qualche modo il capo politico o il principale esponente politico della comunità provinciale, ciò che necessariamente lo pone al centro, dal punto di vista politico di tutti gli enti del governo locale presenti nel territorio provinciale e dei loro amministratori."*⁶

Questa sintetica ed efficace ricostruzione del processo di riforma del ruolo delle Province dal 1990 ad oggi ci aiuta a definire l'ambito di applicazione del modello proposto.

Si tratta, in pratica, di sviluppare un possibile modello concettuale di riferimento nella definizione dei processi decisionali riguardanti i sistemi pubblici locali, proprio partendo dal ruolo primario che le province esercitano in quegli stessi sistemi, e di sviluppare un impianto metodologico che renda concretamente attuabile questa prospettiva.

Va da se, infatti, come la definizione del nuovo assetto istituzionale delle Province e del nuovo quadro di competenze sostanzialmente ridefinito proprio a far data dal 1997, sia ben lungi dall'essere consolidato e rispetto all'esercizio compiuto delle nuove funzioni amministrative e rispetto al quadro delle relazioni istituzionali variegatamene esistenti tra i diversi livelli di governo locale nelle diverse realtà provinciali.

Si potrebbe ricordare, a sostegno di questa tesi, come nelle concrete esperienze di governo locale, così come esse si esprimono sul territorio, proprio il ruolo della Provincia (a differenza dei Comuni e delle Regioni) sia a geometria variabile, fortemente influenzato da elementi non del tutto riconducibili a fattori storici o demografici o di assetto istituzionale locale⁷, ma piuttosto alle differenze esistenti nei quadri di relazione, ai diversi livelli di capacità d'interpretazione del nuovo ruolo, alla variegata consapevolezza delle sfide che le politiche di sviluppo locale aprono per le funzioni di governo delle comunità locali.

Si badi, queste considerazioni non tengono conto di valutazioni di merito rispetto alle proposte programmatiche formulate e all'espressività gestionale che da essa scaturisce, bensì, appunto, di come il ruolo istituzionale viene assolto. La fase di

⁶ Vincenzo Cerulli Irelli - "La provincia nell'attuazione e nel completamento del nuovo ordinamento costituzionale".

⁷ Si pensi alla forte frantumazione istituzionale esistente ad esempio in Piemonte e Lombardia, ovvero al rapporto tra Province e città metropolitane, e così via.

sviluppo del processo decisionale, in un'ottica di governance, può essere un elemento decisivo per rispondere alle criticità oggi diffusamente riscontrabili.

Rispetto a questa specifica problematica (in altre parti sono stati sviluppati i temi connessi a modelli di governance interna ed esterna), nelle esperienze di governo delle province si evidenziano ricorrenti elementi di criticità che in qualche modo vanno portati a sintesi per liberare le potenzialità esistenti.

3. Il conflitto territoriale

Le realtà provinciali sono molto differenti tra di loro: a fianco di aree metropolitane sostanzialmente omogenee, ovvero di territori sui quali esistono realtà urbane o sub-sistemi territoriali di riferimento per tutta la provincia, esistono sistemi provinciali policentrici, che evidenziano tipologie dinamiche di sviluppo profondamente differenti all'intero interno.

Il forte livello di responsabilizzazione connesso ai nuovi sistemi elettorali, il superamento dei tavoli di concertazione in qualche modo forniti dal vecchio sistema di rappresentanza politica, la spinta all'esaltazione di logiche di rappresentanza localistica determinano in modo ricorrente situazioni di conflitto generate dalla concorrenzialità esistente tra le diverse aree componenti un sistema territoriale provinciale.

Si tratta, in dodicesimi, della riproposizione dei livelli di conflittualità esistenti su area più vasta tra le stesse province e tra i sistemi regionali, conseguenza delle caratteristiche che hanno assunto le dinamiche di sviluppo (sempre più ancorate a fattori locali), i modelli sociali e culturali di riferimento, i meccanismi di creazione del consenso politico connessi alle nuove forme di definizione della rappresentanza politica e di governo.

Va da sé come possa essere fortemente problematica una funzione di programmazione di area vasta (leggasi provinciale) che *deve* essere di composizione degli interessi esistenti, quando il policentrismo politico-istituzionale rischia di indurre, invece, fenomeni di diaspora e di delegittimazione delle sedi di confronto e di sintesi.

Esiste il rischio, in quelle realtà, del dilagare di una *vertenzialità istituzionale verso il basso*, in cui la legittimazione e il rafforzamento della propria funzione di rappresentanza passa attraverso la *non-riconoscibilità* delle funzioni svolte da differenti enti di governo.

4. Il conflitto tra funzione di governo e funzione di rappresentanza

Il nuovo sistema elettorale dei presidenti di provincia e dei sindaci ha sicuramente rafforzato la funzione di governo a discapito della funzione di rappresentanza delle assemblee elettive.

*"I Consigli sono spesso ridotti ad assemblee dove si esercitano funzioni di controllo al massimo attraverso il meccanismo del sindacalismo politico (interrogazioni, interpellanze e mozioni) utilizzato in modo rituale e senza reale capacità di incidere"*⁸

E' evidente come proprio nel momento in cui uno dei terreni di ricerca più importanti è legato, appunto, alla definizione delle forme e degli strumenti della rappresentanza e dei meccanismi di relazione con loro, appare incongruente il progressivo svuotamento delle potenzialità che le assemblee elettive possono svolgere, senza contare che questa progressiva diminuzione di ruolo determina spesso disimpegno delle risorse politico amministrative più qualificate esistenti nel territorio e l'impiego di meccanismi di selezione di personale politico (ovunque schierato) non sempre coerenti con le sfide della complessità.

Ma la caduta della possibilità di esprimere nel contempo una funzione di rappresentanza e una capacità di proposizione può contribuire a determinare una minore qualità di apporti nella fase di pianificazione e programmazione strategiche degli enti, che, tipicamente, sono in capo ai Consigli, ovvero ingenerare stati di conflittualità tra i diversi organi di governo che agiscono negativamente sulla ricerca di un alto tasso di corresponsabilizzazione dei diversi soggetti interagenti nel processo decisionale.

A far da contraltare a questo elemento corrisponde la ricorrente assenza di sedi confronto in grado di rappresentare l'insieme delle autonomie locali a livello provinciale.

Il problema si pone già con forza per quanto riguarda il complesso degli enti locali, laddove, ad esempio, sono rari i casi di costituzione di Consigli provinciali delle autonomie locali, ma a questo livello di rappresentanza, si affianca un'importante componente di sistema pubblico che ancor più raramente viene percepito come interlocutore fondamentale nella fase di definizione ed attuazione delle politiche di governo.

Non va dimenticato, infatti, come il panorama delle autonomie locali sia cambiato in questi ultimi anni con la crescita di numero e di importanza delle cosiddette autonomie funziona/i, sia quelle che derivano dall'articolazione organizzativa e decisionale frutto di alcuni interventi statali (autonomie scolastiche, autonomia universitaria, aziende sanitarie locali, ecc.) sia quelle che sono nate e nascono dalla rappresentanza e dall'emergere di interessi economici nuovi (camere di commercio, enti fiera, enti portuali ed interportuali, ecc.).

⁸ Fondazione CENSIS – Governance sociale e potenziali conflitti – 2001.

In questa situazione non è possibile non vedere le autonomie funzionali come elementi essenziali dell'assetto poliarchico del potere (altrimenti rischia di regolare solo la parte politica del mondo delle autonomie).

5. Le criticità di pianificazione e programmazione strategica

Rispetto alle forme tradizionali di pianificazione, la pianificazione strategica configura un modello evoluto, di nuova generazione.

Una prima generazione di strumenti faceva riferimento ad una amministrazione pubblica che agisce unilateralmente, collocandosi in una posizione asimmetrica rispetto ai soggetti cui non spetta la competenza decisionale: un soggetto pubblico, dunque, che esprime una razionalità forte, prescrittiva, formale, se necessario sanzionatoria.

Una seconda generazione di strumenti introduce nel disegno pianificatorio e nel processo decisionale la dimensione della complessità: la razionalità di questi strumenti è ancora "illuministica" e considera la dimensione pubblica "naturalmente" deputata a fare sintesi fra istanze divergenti e sola interprete e titolare dell'interesse generale.

Una generazione più recente e più avanzata di strumenti di pianificazione riflette, invece, una razionalità debole, che assume la dimensione della complessità e dell'incertezza e la pluralità degli interessi come valori da tutelare e come opportunità per la costruzione di obiettivi condivisi.

Si delinea, proprio in questa fase, il passaggio dalla dimensione del government, inteso come definizione unilaterale e prescrittiva degli obiettivi, alla dimensione della governance, intesa come regolazione negoziale degli interessi: il passaggio, possiamo dire, dalla dimensione della regolamentazione a quella della regolazione.

Con una diversa e variabile declinazione della dimensione del consenso: se la dimensione del consenso è del tutto irrilevante per gli strumenti di prima generazione, nel caso degli strumenti di seconda generazione essa è intesa come passaggio formale, necessario per garantire l'adesione ad un'ipotesi programmatoria della quale il soggetto pubblico rimane esclusivo titolare.

Nel caso degli strumenti di terza generazione, la dimensione del consensus building è coesistente al processo pianificatorio-programmatorio, interessandone ogni fase: quella della diagnosi, quella della definizione delle strategie e degli obiettivi, quella dell'attuazione.

Il carattere peculiare del nuovo processo di pianificazione strategica sta nella sua dimensione partecipativa, vale adire nel suo essere impostato, costruito e, poi, tradotto operativamente attraverso una relazione strutturata fra i portatori di interessi della città o del territorio. Ciò significa, insomma, non negare, ma esplicitare e utilizzare la complessità come una risorsa e il carattere anche conflittuale degli interessi come valore ad elevato potenziale.

Orbene, appare evidente come in carenza di approccio strategico alla definizione delle politiche di governo degli enti locali si corra il forte rischio di definizione di un posizionamento degli enti stessi non coerente con le risultanze di una corretta fase diagnostica.

Rispetto alle sue connessioni con il tema della Governance interistituzionale questa problematica assume un ruolo centrale di priorità e, di converso, di criticità.

Spesso, infatti, i sistemi pubblici locali affrontano la fase di programmazione, nelle sue diverse componenti, senza una piattaforma conoscitiva e diagnostica sufficiente.

Si determinano, in questo modo, rischi di implosione del sistema: approccio burocratico e adempimentale alla programmazione, mancata partecipazione alla fase diagnostica, sviluppo di politiche non condivise e spesso inefficaci, sviluppo di conflitti ai diversi livelli di rappresentanza, crisi delle relazioni interne al sistema, forti limiti nella capacità di promozione e regolazione dello sviluppo locale.

Al di là delle pur ricorrenti dichiarazioni di volontà o dei diffusi procedimenti di consultazione, questi fenomeni sono molto più estesi di quanto non si possa pensare.

Le metodologie di approccio alle scelte di carattere apparentemente partecipativo continuano a riprodurre, in molti casi, logiche di programmazione che non riconoscono l'organizzazione poliarchia dei poteri locali e seguono tradizionali ed inefficaci modelli di organizzazione piramidale non più legittimati.

Si pensi al destino inglorioso di alcuni Piani Territoriali di coordinamento Provinciali per avere la controprova delle considerazioni sviluppate.

Le possibili vie di uscita dai fenomeni negativi scaturiscono naturalmente dalla fase di analisi delle criticità.

6. La rete delle conoscenze

Il presupposto fondamentale di ogni modello evolutivo teso a superare le potenziali criticità rilevate è rappresentato dalla consapevolezza che solo l'approfondimento e la diffusione dei fattori di conoscenza può permettere la qualificazione della fase di programmazione strategica dell'ente e, soprattutto, lo sviluppo di nuovi modelli di programmazione.

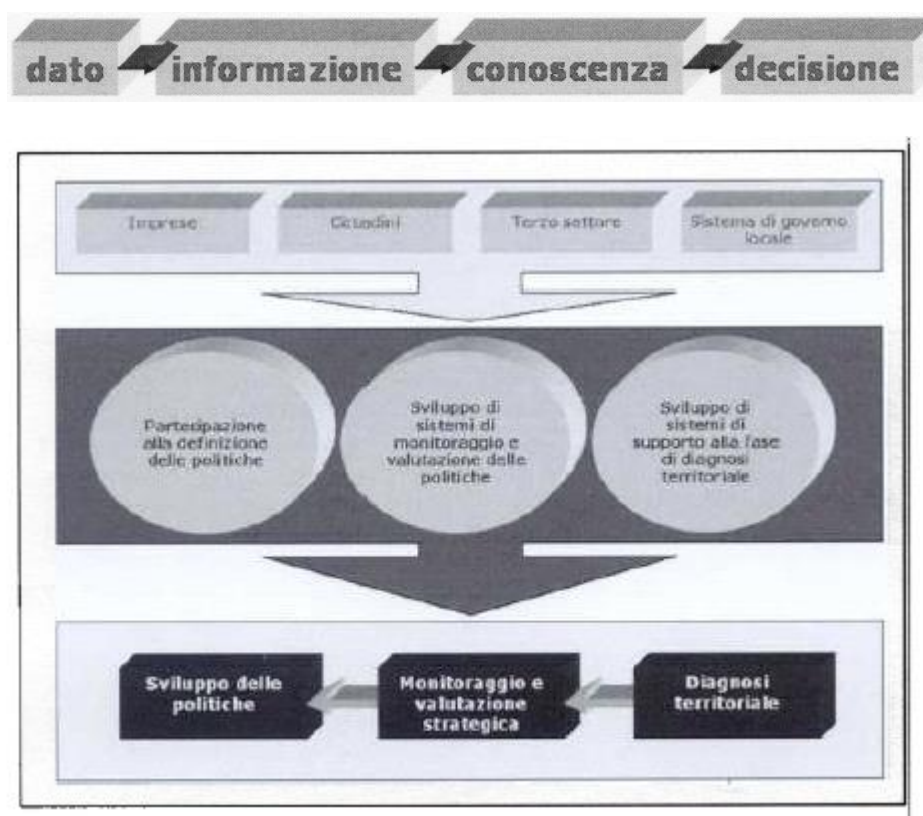
La costante azione di monitoraggio sia dell'evoluzione delle dinamiche sociali, ambientali-territoriali, economico-produttive, con l'evidenziazione dei punti di crisi, ovvero di qualificazione e delle opportunità che un territorio esprime (*diagnosi territoriale*), sia delle ricadute delle politiche di governo in termini di trasformazione della realtà governata, per i fattori di diretto controllo dell'azione di governo locale (*monitoraggio e valutazione strategica*), sono i primi capisaldi del nuovo modello.

A fianco di questi, risiede la parallela acquisizione culturale che solo una costante rilevazione dei fattori di qualità attesa e dei livelli di percezione della qualità erogata

possano rappresentare la spinta positiva verso il miglioramento continuo dei parametri di erogazione dei servizi e di attuazione degli interventi.

L'idea forza che caratterizza questo fattore d'innovazione, però, è rappresentata dall'utilizzo di strumenti innovativi per favorire la partecipazione dei cittadini, del sistema istituzionale locale, del sistema delle imprese, delle associazioni, e del mondo del terzo settore, a queste fasi, attivando una vera e propria rete delle conoscenze che possa permettere una costante e forte interazione tra l'ente e il territorio, inteso nelle sue più ampie accezioni.

Quest'idea forza sottende lo sviluppo di un sistema di governance locale che faccia della raccolta, della sistematizzazione e della diffusione della conoscenza il presupposto fondante dei processi decisionali riguardanti la vita della comunità, in modo tale che il conosciuto processo di trasformazione possa diventare realtà concreta e permettere la piena attuazione del modello decisionale proposto.



Il sistema prefigurato richiede la partecipazione attiva degli stakeholders alla fase diagnostica e di monitoraggio strategico, attraverso l'accesso alle banche dati già esistenti.

Nel contempo, esso prevede la diffusione dei dati raccolti, al fine di promuovere la definizione di una base di conoscenza comune necessaria a favorire i tavoli di

concertazione e di sviluppo delle politiche di governo e a permettere l'efficacia delle azioni di monitoraggio e valutazione delle stesse.

Nella definizione del sistema, va posta particolare attenzione al ruolo dei mediatori, intesi come i canalizzatori intermedi tra l'Ente e i singoli soggetti sia rispetto alla fase di rilevazione, sia rispetto a quella di diffusione degli elementi di conoscenza.

Le Associazioni di rappresentanza, le organizzazioni, gli enti, i soggetti professionali (a puro titolo di esempio), potrebbero svolgere un ruolo decisivo in questo senso: può essere, in modo articolato, un ruolo propulsivo del sistema, in grado, cioè, di determinare le condizioni preliminari di consenso necessarie per il suo avvio; di partecipazione al governo e alla gestione del sistema stesso; di diffusione degli elementi di conoscenza che ne scaturiscono; di intermediazione rispetto alla partecipazione al processo decisionale.

7. Il focus sui bisogni e sulle priorità d'intervento – i tavoli di concertazione

Lo sviluppo e la qualificazione della fase diagnostica, come dicevamo, è la base per la crescita di un sistema di governance locale che, dopo aver messo in rete la conoscenza, sappia mettere in rete anche la fase di identificazione dei bisogni e di ricognizione delle necessità d'intervento.

Fare focus sui bisogni è elemento essenziale per creare le condizioni necessarie per promuovere i successivi processi di forte innovazione.

Solo la corretta identificazione della curva delle prestazioni necessarie, può rendere possibile quantificare le dimensioni del gap con il livello delle prestazioni di protezione fornito dal sistema locale.

Proprio in questa fase, per altro, si affaccia l'altro fattore d'innovazione. Nell'individuazione dei livelli di protezione che il sistema locale è in grado di fornire, si deve tener conto delle concrete attività svolte o delle potenzialità d'intervento di tutti i soggetti che operano o possono operare su quel particolare ambito del bisogno.

L'obiettivo di decisiva importanza di questa fase deve diventare il tentativo di fornire risposte ai bisogni per come essi si evidenziano, non mediati (come spesso succede, già nella fase di rilevazione) dal vincolo delle risorse disponibili, ovvero dai processi di reiterazione programmatica che caratterizzano spesso lo sviluppo degli obiettivi di attività dei nostri enti.

Va progressivamente superato, cioè, il fenomeno secondo il quale nella formulazione delle scelte sull'allocazione delle risorse e sull'individuazione delle priorità d'intervento prevalgono i vincoli derivanti dalle scelte effettuate in passato (impiego di personale in un determinato servizio, attivazione di strutture operative, ripartizione percentuale delle risorse di bilancio, }. piuttosto che la loro coerenza con le risultanze della fase diagnostica.

Questo fenomeno⁹ è stato diffusamente analizzato nelle conseguenze negative che esso può determinare nella concreta esperienza dei nostri enti.

E' consapevolezza diffusa, per altro, è che il processo evolutivo prefigurato debba affrontare fasi molto complesse di trasformazione, con resistenze o contrasti che si presumono di straordinaria rilevanza.

Non sfugge ad alcuno, dunque, come la sua definizione, il suo avvio e la sua quotidiana gestione debbano concretamente poggiare sui massimi livelli di condivisione che solo tavoli permanenti di concertazione (così come rispetto alle politiche di sviluppo locale) possono permettere di raggiungere.

8. La sussidiarietà orizzontale

Al di là, dunque, degli input di carattere normativo, appare evidente come la definizione di un nuovo modello di governance locale che sappia assegnare un nuovo ruolo alla diagnosi partecipata del territorio (la conoscenza condivisa della curva delle necessità) deve inverarsi in un modello nel quale il fronte delle risposte possibili deve veder presenti tutti i soggetti che in qualche modo possono operare concretamente, senza pregiudizio alcuno.

In questa nuova dimensione della governance acquista dignità, finalmente non caratterizzata politicamente, il tema della sussidiarietà orizzontale.

Non sembra possibile far evolvere i nostri enti dal modello incrementale, che evidenzia i limiti che abbiamo cercato di focalizzare, verso un nuovo modello orientato ad un sistema di governance locale se non facendo proprio questo concetto- principio, se non passando ad una nuova concezione di ente nella quale la funzione di regolazione sia prioritaria rispetto alle altre, se non prefigurando l'ente locale come soggetto integrato, non sovraordinato, nel sistema triangolare che vede la presenza di cittadini (nell'ampia accezione dei bisogni delle persone, delle imprese, del territorio, ...) e dei soggetti erogatori.

I limiti derivanti dalle risorse pubbliche disponibili e l'andamento crescente della curva dei bisogni non possono trovare sintesi se non promuovendo nuovi modelli di ente, pronto a promuovere, appunto, una risposta del sistema locale complessivamente inteso alle attese d'intervento.

⁹ Cfr "Enti locali: dalla crisi del modello incrementale al nuovo modello di ente regolatore" in aa.vv – Il Comune ideale – Consiel 2002.

9. Le sedi del confronto

Nel quadro specifico delle relazioni interistituzionali, al di là degli strumenti tradizionali di raccordo che la legge mette a disposizione e che (pur con grandi differenze) gli enti utilizzano con continuità¹⁰ e al di là anche della qualificazione dei rapporti che la sola attivazione della rete delle conoscenze è in grado di promuovere, assume un ruolo decisivo il *Tavolo Provinciale delle Autonomie locali* che dovrebbe essere costituito:

- dai rappresentanti degli enti locali esistenti nel territorio provinciale;
- dai rappresentanti delle autonomie funzionali che insistono od operano nell'ambito della Provincia.

Il Tavolo potrebbe articolarsi in sessioni più o meno ampie, sulla base della diversa natura delle questioni da affrontare.

Tra queste, potremmo indicare, a puro titolo di esemplificazione:

- l'approfondimento condiviso della fase di diagnosi delle dinamiche interessanti il sistema territoriale di riferimento;
- l'esame delle priorità individuate dai rispettivi centri decisionali¹¹;
- l'esame dei quadri di compatibilità esistenti;
- l'esame delle politiche d'intervento proposte;
- l'esame delle proposte di organizzazione del sistema pubblico locale¹²
- l'esame specifico dei grandi progetti interessanti il territorio provinciale.

Un aspetto che richiede i necessari approfondimenti è rappresentato dalle possibili modalità di costituzione del Tavolo.

Già oggi è possibile rinvenire in alcuni statuti provinciali riferimenti più o meno espliciti ad organismi in qualche modo riconducibili alla figura del Tavolo provinciale delle Autonomie locali.

Nel caso della Provincia di Piacenza, ad esempio, lo statuto¹³ prevede la costituzione di una Conferenza provinciale delle Autonomie locali e il relativo rimando

¹⁰ Conferenze di servizi, accordi di programma.

¹¹ Questo aspetto è di decisiva importanza. Nasce dal riconoscimento dell'organizzazione poliarchia del potere locale, senza il quale l'efficacia del processo decisionale di sistema si annulla. Non è possibile prefigurare sedi di confronto di merito sugli aspetti pianificatori (e poi programmatici) se non si assumono e non si legittimano le decisioni assunte dai diversi livelli di competenza. Ne consegue che lo strumento della concertazione delle politiche di governo diventa indispensabile.

¹² Si pensi, ad esempio, ai processi di associazionismo intercomunale.

¹³ Provincia di Piacenza -Statuto -Articolo 45 -*La Conferenza provinciale delle autonomie locali*

45.1.La Conferenza provinciale delle autonomie locali è un organo generale consultivo e di coordinamento costituito da tutti i rappresentanti legali, o loro delegati, dei Comuni, delle Comunità montane e di altri enti locali, che intendano partecipare alla conferenza approvando apposito statuto-regolamento da predisporre d'intesa tra i soggetti interessati.

45.2. Detto organismo è presieduto e convocato dal Presidente della Provincia. Si riunisce validamente in prima convocazione con la presenza di almeno la metà dei componenti e, in seconda convocazione, con l'intervento di almeno un terzo dei membri. Le sedute sono pubbliche. Funge da segretario il Segretario della Provincia.

45.3. La Conferenza provinciale delle autonomie può articolarsi in sezioni circondariali.

ad uno specifico statuto-regolamento da definirsi in sede concertativa tra gli enti promotori. Com'è ovvio, questa previsione, che pur fornisce alla Conferenza l'autorevolezza di un riconoscimento statutario, tradisce in qualche modo ancora una presunzione di sovraordinazione della provincia rispetto agli altri enti locali che non appare più in linea con il nuovo assetto costituzionale.

Da queste brevi riflessioni si sviluppa con una certa nettezza un orientamento teso a prefigurare che la procedura di costituzione del Tavolo provinciale delle Autonomie locali possa prevedere in via prioritaria la definizione di uno Statuto concertato tra i diversi soggetti promotori e deliberato dai rispettivi Consigli od organi competenti.

Dal punto di vista squisitamente giuridico, vista la potenziale, grande variabilità dei soggetti coinvolgibili, si può prefigurare l'adesione al Tavolo alla stregua dell'adesione ad una libera associazione tra soggetti pubblici.

10. Il sostegno ai piccoli Comuni

La problematica dei piccoli comuni è ancora irrisolta nel panorama della riforma istituzionale in corso, anche se si stanno diffondendo forme associative, nella gestione dei servizi pubblici locali e nell'esercizio delle funzioni amministrative, che possono aiutare a risolvere alcune delle criticità organizzative e gestionali ricorrenti. Ma è evidente come siamo ancora molto distanti da un assetto ottimale, anzi: le dinamiche in corso rispetto alla fiscalità locale, alla dislocazione delle risorse finanziarie, alla curva crescente dei bisogni e delle aspettative d'intervento, alla complessità delle funzioni di governo dei sistemi locali, potrebbero determinare condizioni di sostanziale e progressiva marginalizzazione di ampie porzioni del territorio nazionale.

Questo fenomeno va conosciuto e contrastato, non solo perché può determinare ulteriori squilibri tra le differenti realtà locali, ma anche perché determina condizioni

45.4. Le materie oggetto di parere e di coordinamento sono le seguenti:

45.4.1. riordino istituzionale;

45.4.2. assetto del territorio;

45.4.3. servizi ed aziende sovracomunali;

45.4.4. pianificazione e grandi progetti infrastrutturali;

45.4.5. rapporti con la Regione;

45.4.6. atti fondamentali di programmazione provinciale generale e/o settoriale;

45.4.7. programmi per le pari opportunità fra uomo e donna.

45.5. Sulle stesse materie, la Conferenza ha compiti propositivi nei confronti degli organi istituzionali degli enti partecipanti. Essa inoltre ha compiti di promozione di iniziative volte alla professionalizzazione del personale dipendente degli enti, al processo di informatizzazione degli uffici, alla introduzione di nuove procedure gestionali e di nuovi regolamenti.

45.6. Le deliberazioni della Conferenza impegnano gli enti partecipanti a provvedere in conformità. Eventuali decisioni in contrasto devono essere congruamente motivate. Di tale impegno verrà fatta esplicita menzione nello statuto-regolamento di cui al primo comma.

inerziali anche in quelle aree territoriali che evidenziano una più elevata propensione all'innovazione e allo sviluppo.

Il legislatore ha cercato di adeguare gli strumenti normativi a disposizione degli enti locali per favorire forme associative che potessero nel contempo rispettare il ruolo dei governi locali e permettere il raggiungimento di dimensioni organizzative e gestionali più razionali.

Per altro, la ricerca di ambiti ottimali di esercizio delle funzioni, la scelta delle forme di gestione associata più funzionali agli obiettivi prefissati, richiedono (al di là del ruolo regolatore assegnato al legislatore regionale) una diffusa azione sul territorio, attraverso la quale creare le condizioni culturali, ambientali, organizzative e gestionali indispensabili affinché i processi d'integrazione siano efficaci.

In questo ambito la provincia può svolgere un ruolo decisivo, a cominciare dal fornire supporti metodologici ed operativi ai percorsi di analisi preventiva e di progettazione, nonché di assistenza alla fase costitutiva delle forme associative.

La nuova interpretazione della funzione provinciale, esercitabile nelle più diverse forme organizzative, si può porre l'obiettivo di promuovere lo sviluppo delle capacità di governo e d'intervento dei comuni minori, agendo sulla leva dei servizi di supporto che facilitino l'attuazione di processi d'innovazione aiutando gli enti nella loro attività quotidiana.

Alcune esperienze di servizi provinciali di assistenza agli enti locali minori sembrano rispondere positivamente a questa sollecitazione.

CAPITOLO 6: LE COMUNITÀ MONTANE E L'ESERCIZIO ASSOCIATO DELLE FUNZIONI COMUNALI*

1. Introduzione

La principale finalità del presente capitolo è dimostrare come le Comunità montane, nella loro concreta realtà amministrativa, siano in grado di rispondere ai bisogni di aggregazione cooperativa e associativa attraverso l'esercizio più conveniente delle funzioni, dei compiti e dei servizi di competenza dei singoli Comuni.

La peculiarità delle amministrazioni comunali montane reca molteplici significati e indicazioni, che diventano preziosi per i comuni di minore dimensione demografica e organizzativa.

L'esperienza di cooperazione intercomunale in corso nelle 356 Comunità montane in Italia di cui fanno parte 4201 Comuni montani e parzialmente montani, apre uno spaccato conoscitivo che riguarda oltre il 50% dei Comuni italiani degli oltre 8000 presenti, che a loro volta coprono una superficie superiore al 50% del territorio nazionale.

Se ne ricava un quadro di conoscenza e di valutazione che può recare un contributo di chiarimento e di indirizzo pratico e sperimentale alle politiche di incentivazione messe in cantiere sia dallo Stato che dalle Regioni¹⁴.

La prospettiva della gestione associata delle funzioni comunali costituisce, quindi, una delle ragioni di fondo della riorganizzazione del territorio e della riconduzione ad efficacia delle amministrazioni locali, che accompagnano l'evoluzione e la crescita della cultura amministrativa e gestionale delle comunità locali dei Comuni di minori dimensioni.

2. Le forme associative possibili

Nonostante le esigenze di rafforzare i piccoli Comuni discendano da una condizione strutturale molto lontana e profonda nel tempo, soltanto più di recente si è venuta compiutamente maturando la consapevolezza politica istituzionale di imboccare

* Il presente capitolo è a cura di Massimo Bella.

¹⁴ Rupeni Ario, *"Funzioni Comunali Associate alle Comunità montane"*, rilevazione UNCEM, Società Tipografica Romana s.r.l., Roma, 2001, p.7.

la strada di incoraggiare forme cooperative ed associative tra le stesse amministrazioni comunali.

Si è così finalmente, quanto meno a livello legislativo, interrotto un orientamento politico culturale che tendeva ad affrontare la questione dei “comuni polvere” secondo una logica tipicamente centralistica, che puntava pressoché esclusivamente sulla loro fusione.

Ha di contro preso quota non solo l’idea di valorizzare forme libere di associazione intercomunale, come le Unioni “non montane” dei Comuni, ma anche la prospettiva di investire sulle già esistenti Comunità montane, istituzionalmente votate ad esercitare anzitutto le funzioni associate dei Comuni di montagna.

Di qui il senso, sottile ma strategico, prima della legge n. 265/99 e poi con ulteriore chiarezza del testo unico degli enti locali n. 267 del 2000, di qualificare le Comunità montane come “Unioni di Comuni montani”.

Approdo, non meramente definitorio, che ha ridato slancio al ruolo delle stesse Comunità montane¹⁵.

Il più volte citato testo unico degli enti locali n. 267 del 2000 prevede una vasta e ricca gamma di forme associative, tra le quali i Comuni possono scegliere il modello che maggiormente si adatta alle proprie specificità e necessità locali.

Le modalità di integrazione tra enti sono di diverso tipo.

Schematizzando, si possono identificare tre vie di integrazione:

- ✓ la soluzione istituzionale;
- ✓ la soluzione contrattuale;
- ✓ la soluzione mista.

La soluzione istituzionale incide sulla struttura politico-amministrativa locale. Essa comporta la riduzione del numero di Enti locali attraverso processi di accorpamento incentivati. Tale modello incontra forti resistenze, in quanto la sua adozione comporta la scomparsa degli enti che si fondono in un unico Comune.

La soluzione contrattuale non incide sulle strutture dimensionali locali e si ricollega alla stipula di convenzioni per la gestione condivisa delle funzioni e dei servizi. Tale approccio incontra però due grossi limiti. Innanzitutto vi è il problema del *free-riding*, il rischio cioè di un comportamento opportunistico che può spingere ciascun ente a ottenere i benefici della gestione associata, senza sopportarne i costi. Vi sono poi da considerare i costi relativi al processo di negoziazione, che possono essere particolarmente rilevanti nelle situazioni di eterogeneità politica, economica e sociale degli enti coinvolti.

La soluzione mista consiste in una combinazione di strumenti di natura istituzionale e contrattuale. In sostanza tale ipotesi prevede la costituzione di organismi

¹⁵ Rupeni Ario, “Funzioni Comunali Associate alle Comunità montane”, rilevazione UNCEM, Società Tipografica Romana s.r.l., Roma, 2001, p.10.

ad hoc con competenze sovracomunali, senza tuttavia mettere in discussione l'identità dei singoli enti.

Le **forme associative e di cooperazione fra amministrazioni pubbliche** attualmente **previste dall'ordinamento italiano** sono le seguenti:

- 1) i protocolli di intesa;
- 2) le convenzioni;
- 3) gli accordi di programma;
- 4) l'esercizio associato di funzioni;
- 5) i consorzi;
- 6) le Unioni di Comuni;
- 7) le Comunità montane;
- 8) le fusioni.

Esse si dispongono lungo un *continuum* di crescente integrazione delle attività e dei processi decisionali, in cui è possibile riconoscere le tre differenti categorie di *partnership*:

la soluzione più forte ed **istituzionale**, riconducibile alla riduzione del numero di enti mediante *la fusione* in un solo Comune;

le soluzioni di natura contrattuale, le quali rappresentano modalità meno vincolanti: a tale classe appartengono i *protocolli di intesa*, le *convenzioni* e gli *accordi di programma*;

le soluzioni miste che danno vita a forme strutturate e durature, senza pregiudicare l'autonomia dei singoli partecipanti: ad essa si riconducono *l'esercizio associato di funzioni*, *i consorzi*, *le Unioni di Comuni*, *le Comunità montane*¹⁶.

Dopo questo breve ma necessario riepilogo, emerge un dato chiaro ed incontestabile che, al di là delle possibili critiche, unisce e accomuna, come un *fil rouge*, le forme associative analizzate: **la virtù della democrazia locale**.

3. Perché le forme associative e in quali settori

Al di là delle molteplici modalità di aggregazione, la medesima logica accomuna tutte le tipologie di *partnership*: l'esigenza di individuare la scala più conveniente per gestire le funzioni e i servizi pubblici locali e di adottare un modello di organizzazione a rete, che concili i vantaggi del coordinamento con il rispetto delle peculiarità di ciascun ente.

È indubbio che l'associazionismo rappresenti una esperienza estremamente affascinante e una risposta delle autonomie locali ai cambiamenti del contesto ambientale di riferimento.

¹⁶ Racca Eduardo e Pietro, "Guida alla redazione dello statuto e alla gestione dei servizi associati", febbraio 2004, pp.52-53.

Occorre tuttavia partire dall'analisi della realtà, senza trascurare la complessità dei processi e mettendo da parte velleità fuori luogo.

Gli oltre 8 mila Comuni italiani rappresentano una realtà estremamente variegata ed eterogenea, che comprende tanto le amministrazioni di piccole dimensioni quanto quelle chiamate a governare le grandi città (la tabella sotto riportata contiene la distribuzione degli enti per numero di abitanti).

La maggioranza dei Comuni italiani è costituita dagli enti di minore dimensione demografica. Infatti oltre il 72% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti. Inoltre: il 10% degli enti non raggiunge i cinquecento abitanti, il 24% non supera i mille abitanti ed il 45% i duemila¹⁷.

Il Comune rappresenta, agli occhi dei cittadini, il principale ente di riferimento per i servizi di base quali le scuole, i trasporti, la mobilità, le strutture sanitarie di pronto soccorso, la cura del territorio, lo smaltimento dei rifiuti, la sicurezza dei cittadini, solo per citare qualche esempio.

Il federalismo fiscale e amministrativo e le sollecitazioni delle collettività di riferimento hanno esteso notevolmente il raggio d'azione dei Comuni.

Se si considera il numero e il peso delle funzioni oggi affidate indistintamente a tutti gli enti, si comprende come quelli di minore entità demografica possano incontrare infinite difficoltà operative nel dare risposte adeguate ai bisogni delle comunità. L'esigenza di una riorganizzazione dei servizi pubblici su un'area più vasta si fonda essenzialmente sul principio delle economie di scala, in base al quale l'incremento delle unità prodotte comporta una riduzione dei costi unitari di produzione. Il problema delle economie di scala può quindi essere posto in termini di fornitura di un servizio pubblico per una popolazione più vasta a costi unitari inferiori, senza che a ciò si accompagni un deterioramento qualitativo del servizio. La qualità di un bene pubblico può ad esempio essere misurata in termini di accessibilità. La fruizione di servizi quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, le biblioteche, i campi sportivi e così via, è condizionata in modo essenziale dai mezzi, dai tempi e dai costi di trasporto necessari per accedervi. L'obiettivo è quello di individuare il bacino di utenza che consente di ottenere i più bassi costi unitari di produzione, compatibilmente con un'accessibilità ragionevole.

Gli enti di piccole dimensioni, quindi, scontano tutta una serie di elementi strutturali di forte criticità, quali la scarsità delle risorse finanziarie, umane e strumentali, la modesta capacità progettuale e di innovazione e il debole potere negoziale nei confronti degli altri soggetti pubblici e privati, che li spingono ad unirsi nelle forme associative previste dall'ordinamento per svolgere in modo efficiente, efficace ed economico i servizi e le funzioni di loro competenza.

Al di là di queste considerazioni, gli enti locali si trovano a dover operare una cernita dei servizi e delle attività da conferire all'esercizio associato. Semplificando, si può operare una tripartizione delle politiche sottese ai servizi locali:

¹⁷ Cfr. Eduardo e Pietro Racca, op. cit., p.51.

- 1) **politiche amministrative**, di carattere interno, mirate al funzionamento di settori e uffici comunali: anagrafe, economato, uffici tecnici, uffici tributi, uffici personale;
- 2) **politiche sociali**, rivolte a determinate utenze sociali: servizi sociali, trasporto alunni e categorie sociali svantaggiate;
- 3) **politiche pubbliche**, rivolte all'intera collettività, che comprendono servizi generali come la distribuzione idrica, il gas, i trasporti, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, la polizia municipale.

Le politiche pubbliche sono quelle di gran lunga più gestite in forma associata. Seguono le politiche sociali e, infine, le politiche amministrative. Ciò dimostra che i Comuni sono molto inclini verso gestioni associate di servizi alla collettività, ma poco aperti verso forme di funzionamento associato di settori amministrativi¹⁸.

Più in particolare, va sottolineata nell'ambito delle politiche amministrative la consuetudine a gestire pressoché totalmente in proprio l'anagrafe e l'economato, nonché ad operare in misura modesta convenzioni pubbliche per i tributi e convenzioni private soprattutto nel settore del personale (stipendi, indennità) e in quello dei servizi tecnici (consulenze tecniche). Sicché sono poco frequenti le esperienze che riguardano la gestione associata di servizi interni, quali la gestione delle risorse umane, la contabilità e il controllo di gestione, il nucleo di valutazione, l'informatizzazione.

Per contro, nel campo delle politiche pubbliche vi è propensione abbastanza elevata a stabilire convenzioni con altri Enti per i trasporti locali, i rifiuti solidi urbani, l'acqua e convenzioni con privati per i rifiuti e il gas. Per tutte le politiche pubbliche, in particolare per i rifiuti, non sono trascurate le soluzioni consortili. Numerose sono le forme di *partnership* dedicate alla costituzione dello sportello unico delle attività produttive, alla gestione delle attività di manutenzione e più in generale ai servizi di intervento sul territorio, quali l'illuminazione pubblica e la protezione civile.

In una dimensione intermedia si collocano le politiche sociali, i cui servizi risultano convenzionati in parte con altri Enti, con privati e in consorzio. Nel caso di servizi sociali e di servizi scolastici, la propensione dei Comuni a sperimentare forme di collaborazione si spiega con l'esistenza di consolidate esperienze di cooperazione fra gli enti attraverso i distretti socio-sanitari e scolastici, che facilitano il dialogo e il rafforzamento delle capacità di lavoro di gruppo.

4. Punti di forza e criticità delle forme associative.

Punti di forza

¹⁸ Cfr. Eduardo e Pietro Racca, op. cit., p.54.

Vi sono numerosi vantaggi conseguibili attraverso l'adozione di forme di collaborazione interistituzionale, documentati anche dai risultati delle esperienze maggiormente consolidate, come ad esempio le Comunità montane¹⁹.

I principali vantaggi della gestione associata dei servizi sono:

- ✓ di ordine economico: riduzione dei costi unitari di erogazione dei singoli servizi, accesso agli incentivi statali e regionali, miglioramento degli equilibri economici e finanziari di bilancio nel medio-lungo periodo;
- ✓ di impatto sull'offerta dei servizi: ampliamento della gamma e miglioramento della qualità dei servizi erogati;
- ✓ di ordine organizzativo: innovazione dei modelli organizzativi adottati, grado di flessibilità e di integrazione delle soluzioni organizzative congruenti con la formula collaborativa, creazione di opportunità professionali e di ambiti di lavoro più qualificanti per i dipendenti;
- ✓ di ordine strategico: evoluzione nel medio-lungo termine del ruolo e delle funzioni dell'ente e processi di apprendimento organizzativo e di trasferimento delle conoscenze e delle buone prassi;
- ✓ di ordine politico e sociale: mantenimento della capacità di rappresentare e tutelare gli interessi delle diverse comunità.

Sicuramente l'adozione di forme di cooperazione consente di realizzare:

- ✓ economie di scala;
- ✓ economie di raggio d'azione;
- ✓ economie di specializzazione e di apprendimento.

Tuttavia allo stato attuale delle esperienze la riduzione del costo medio unitario di produzione dei servizi conseguente alla gestione associata risulta nella maggioranza dei casi di difficile documentazione. Ciò in quanto, in assenza di sistemi di controllo di gestione, i dati sui costi di gestione interna derivano non da rilevazioni sistematiche ma da stime spesso approssimative e quindi difficilmente quantificabili.

L'ampliamento della gamma di servizi rispetto alla gestione autonoma da parte dei singoli enti si realizza in genere attraverso la predisposizione di servizi innovativi (almeno per il *target* di riferimento) o di modalità innovative di erogazione e di risposta ai problemi.

L'incremento delle risorse finanziarie, professionali, tecnologiche ed organizzative e le sinergie derivanti dalla cooperazione (quali la centralizzazione di alcune attività di *back office* e la eliminazione delle ridondanze e delle duplicazioni di attività ripetitive) consentono inoltre di mantenere un elevato livello di personalizzazione e in alcuni casi di migliorare le caratteristiche qualitative del servizio

¹⁹ Si fa particolare riferimento alla rilevazione UNCEM, "“Funzioni Comunali Associate alle Comunità montane”", pubblicata nell'anno 2001, in cui si possono trovare informazioni dettagliate a riguardo.

offerto²⁰. Ne sono esempi: il maggior presidio del territorio e la tutela della sicurezza attraverso l'aumento dei turni di vigilanza della polizia municipale; la maggiore copertura del servizio di assistenza domiciliare; l'incremento del patrimonio librario messo a disposizione dai sistemi bibliotecari e l'incremento dell'orario di apertura al pubblico; la riduzione dei tempi di realizzazione degli interventi di manutenzione stradale o sulla rete idrica.

Un importante vantaggio è riconducibile alla **possibilità di liberare risorse e sviluppare competenze** per l'attivazione di nuove funzioni gestionali a supporto del funzionamento e dell'innovazione del Comune.

Gli enti di minori dimensioni non dispongono di unità organizzative o risorse dedicate allo sviluppo organizzativo e alle politiche del personale, al controllo di gestione, allo sviluppo dei sistemi informativi e all'attuazione delle azioni di *e-government*. L'ampliamento dei confini aziendali e l'attivazione di nuovi servizi comporta l'esigenza di una riorganizzazione e di una redistribuzione delle competenze professionali interne agli Enti. Si possono così delineare posizioni organizzative caratterizzate da contenuti di lavoro maggiormente specializzati e da una più articolata definizione dei livelli di responsabilità.

Di conseguenza risulta possibile disegnare, anche all'interno dei Comuni di minori dimensioni, dei percorsi di sviluppo professionale che consentono di gratificare e motivare maggiormente le persone presenti all'interno degli enti e che favoriscono l'eventuale processo di reclutamento di nuove unità per l'acquisizione di professionalità ritenute critiche per il funzionamento del modello organizzativo intercomunale.

È noto che il piccolo Comune tende inevitabilmente ad avere un personale "tuttofare", che fatica ad affinare la propria professionalità. Spesso i giovani dipendenti che migliorano le proprie professionalità, competenze e specializzazioni, abbandonano il piccolo Comune per un ente più importante, mossi dall'intento di migliorare le proprie condizioni di lavoro e di arricchire la propria esperienza²¹.

Nei piccoli Comuni la struttura organizzativa tende ad essere di tipo elementare, con forti resistenze da parte dei politici ad attuare la separazione dei ruoli fra indirizzo e gestione. L'ingerenza del politico nelle scelte di gestione rappresenta pertanto un ostacolo o talora costituisce un alibi all'acquisizione di competenze gestionali e all'assunzione di specifiche responsabilità da parte dei funzionari.

L'adesione a forme di cooperazione intercomunale è di norma occasione e stimolo per innescare **processi di sviluppo organizzativo**, per rivedere e rafforzare i modelli organizzativi, aumentando il loro grado di formalizzazione, così che il funzionamento aziendale sia centrato su regole e sistemi operativi piuttosto che sul comportamento dei singoli operatori.

²⁰ Racca Eduardo e Pietro, "Guida alla redazione dello statuto e alla gestione dei servizi associati", febbraio 2004, p.55.

²¹ Cfr. Eduardo e Pietro Racca, op. cit., p.56.

Un'ulteriore opportunità derivante dalla partecipazione a forme stabili di collaborazione consiste nello **sviluppo di nuove conoscenze**, nell'**incremento del know-how specialistico e gestionale** e più in generale nella crescita del patrimonio intangibile dei singoli enti.

La **condivisione delle dotazioni tecnologiche**, dei **processi** e delle **risorse**, la costituzione di uffici comuni, l'attivazione di meccanismi operativi di integrazione, la necessità di confrontarsi per individuare prassi operative e regole organizzative uniformi, l'utilizzo intensivo - almeno nella fase di progettazione e di avvio della collaborazione - del lavoro di gruppo innescano infatti importanti processi di apprendimento, di scambio e trasferimento di competenze tecniche, giuridiche e gestionali che incrementano in modo significativo il patrimonio delle conoscenze del singolo ente.

Tale beneficio può rappresentare un fattore decisivo per lo sviluppo delle amministrazioni comunali di minori dimensioni, rafforzando l'autonoma capacità di produrre innovazione e di fronteggiare le dinamiche ambientali attraverso la formulazione di strategie in grado di assicurare il conseguimento dell'economicità aziendale.

Le forme di collaborazione stabile (associazioni intercomunali, Unioni e Comunità montane) rappresentano un adeguato contesto entro cui possono maturare simili opportunità, in quanto le relazioni di natura contrattuale (tipicamente le convenzioni) non richiedono e non determinano una significativa integrazione fra gli Enti²².

Un'ultima area di potenziali benefici conseguibili attraverso la formalizzazione di alleanze è rappresentato dai possibili **miglioramenti nelle relazioni con soggetti esterni**, in termini di:

- ✓ realizzazione di sinergie di approvvigionamento ed aumento del potere contrattuale con i fornitori;
- ✓ elaborazione di una visione integrata del territorio e delle più opportune strategie di sviluppo e promozione dello stesso;
- ✓ costruzione e presidio di una rete di rapporti fra i diversi attori istituzionali ed economici presenti in una data area geografica;
- ✓ acquisizione di un maggior peso politico nel dialogo e nelle negoziazioni con livelli di governo superiori.

Lo sviluppo economico locale e la creazione di vantaggi competitivi per i sistemi territoriali richiedono all'Ente locale l'assunzione di un attivo ruolo di regia e di pianificazione strategica, attraverso l'utilizzo di forme di concertazione e negoziazione con i diversi *stakeholders* (sistema delle imprese, terzo settore, associazioni e organismi di rappresentanza degli interessi).

²² Cfr. Eduardo e Pietro Racca, op. cit., p.57.

L'affermarsi di politiche di sviluppo locale improntate ad una logica di concertazione e di programmazione negoziata delinea per l'ente un ruolo di meta-organizzatore e di animatore del contesto socio-culturale ed economico, capace di creare sinergie sul territorio tra i diversi partecipanti al sistema.

Il ricorso alla gestione associata dei servizi e la formalizzazione di stabili alleanze, anche a motivo dei vantaggi in precedenza delineati, possono indubbiamente consentire agli enti di minori dimensioni di interpretare in modo efficace il ruolo di promotore dello sviluppo locale.

I vantaggi derivanti da una condivisione di risorse intangibili possono tradursi in un abbattimento dei tempi e dei costi di acquisizione di *know-how*, nell'accesso ad informazioni rilevanti per l'attuazione delle politiche, nello sfruttamento congiunto dell'immagine di un determinato ente, nella possibilità di incrementare il peso dei singoli Enti nelle relazioni istituzionali con altri soggetti pubblici e privati.

Criticità

L'esperienza di questi anni dimostra che esistono numerose difficoltà e aree problematiche che connotano le diverse fasi della cooperazione interistituzionale: la fase iniziale di progettazione dell'assetto istituzionale ed organizzativo dell'alleanza intercomunale, la fase di gestione della formula associativa e la fase di sviluppo e consolidamento delle aree di cooperazione.

Le **principali criticità** sono:

- ✓ le reali finalità perseguite dai singoli enti;
- ✓ il contemperamento degli interessi delle diverse amministrazioni;
- ✓ la definizione dell'assetto organizzativo;
- ✓ la carenza di competenze professionali;
- ✓ l'inesistenza di sistemi di misurazione economica e di valutazione delle performance;
- ✓ l'accentuato spirito campanilistico.

Un primo aspetto critico è rappresentato dalle **reali motivazioni** che inducono i singoli enti e i loro amministratori ad avviare un processo di collaborazione stabile.

Spesso, dietro la decisione strategica di stringere alleanze di medio-lungo periodo, si nascondono interessi particolari e contingenti, talvolta meramente opportunistici, quali ad esempio:

- ✓ l'accesso agli incentivi statali e regionali;
- ✓ la ricerca di consenso in prossimità delle elezioni;
- ✓ la soluzione di problemi organizzativi legati a qualche singolo servizio o il miglioramento dei risultati economico-finanziari relativi a specifici ambiti.

Occorre che nella fase iniziale di attivazione della collaborazione ci sia un approfondito e aperto confronto sulle motivazioni reali che spingono gli enti ad allearsi. In caso contrario, il rischio è che si determini una situazione di *impasse* decisionale che

non consente l'avvio dell'effettivo processo di integrazione dei servizi; oppure che si costruisca un contenitore vuoto con limitate possibilità di durare nel tempo e di produrre risultati significativi²³.

Una seconda area problematica è quella relativa al **contemperamento delle priorità**, delle **attese** e delle **esigenze delle comunità e dei loro amministratori**, che possono derivare da:

- ✓ una significativa eterogeneità delle situazioni politiche e da una scarsa apertura all'esterno delle amministrazioni;
- ✓ un'elevata differenziazione socio-economico-territoriale che caratterizza anche aree contigue e limitrofe.

È il problema della scelta dell'assetto istituzionale e della composizione degli organi di governo delle forme associative. Sotto questo punto di vista, il legislatore ha riconosciuto agli enti aderenti una sostanziale autonomia nell'individuazione degli organi e dei ruoli istituzionali.

Occorre trovare un equilibrio stabile fra esigenze di autonomia del singolo ente ed esigenze di efficienza ed efficacia del governo della forma associativa. Occorre assicurare la tutela delle minoranze, conferendo al contempo spazi di potere e margini di azione che attribuiscono incisività all'azione di governo a livello associativo.

L'elezione indiretta può attenuare le resistenze degli amministratori locali e il timore di una perdita di potere conseguente alla creazione di un nuovo livello elettivo. Essa comporta tuttavia il rischio di una minore legittimazione degli organi di governo associativo, che non sono espressione diretta del consenso elettorale. L'elezione indiretta, accettabile quindi nella fase di *start-up*, potrebbe lasciare spazio nella fase di consolidamento ad un'elezione diretta che rafforzi il livello di democrazia e partecipazione.

Una terza area problematica è connessa alla **definizione dell'assetto organizzativo**. Le esperienze di collaborazione evidenziano numerose difficoltà nel realizzare un valido coordinamento delle strutture organizzative, dei sistemi operativi, delle prassi presenti all'interno degli Enti.

Per quanto concerne in particolare l'esercizio associato di funzioni e servizi, una prima decisione riguarda la scelta fra due possibili configurazioni:

- ✓ la costituzione di uffici comuni;
- ✓ l'individuazione di un Comune capofila.

Nel primo caso, si tende a realizzare un maggior grado di integrazione delle strutture degli enti partecipanti. In particolare questa soluzione favorisce la specializzazione e la valorizzazione delle risorse umane e promuove lo sviluppo del lavoro di gruppo. La logica sottesa al primo modello, ossia quella del fare insieme e del costruire sistemi di erogazione in comune, è di certo un processo più lungo, che assorbe

²³ Ibidem, p.58.

molte risorse ed energie ma che assicura una maggiore efficacia perché consente di realizzare collaborazioni più solide e stabili.

Nel secondo modello organizzativo si individua, per ciascun servizio, un ente referente (il Comune capofila), responsabile della gestione del servizio anche per conto degli altri Comuni, i quali contribuiscono economicamente alla copertura dei costi di propria competenza.

Il modello organizzativo risponde alla logica del sistema a rete. È pertanto possibile, fin dal momento della formalizzazione degli accordi, attivare e mettere in circolo le risorse e le competenze esistenti presso uno degli Enti partecipanti.

Si ha il rischio che il Comune dotato delle risorse tecnologiche e delle competenze professionali necessarie per fornire adeguati standard di servizio non le condivida di fatto con i partner, mantenendo una posizione di dominio nella distribuzione di potere fra gli enti partecipanti.

Un quarto punto critico è rappresentato dalla **carenza** e dalla conseguente **necessità di sviluppare competenze professionali adeguate** per assicurare il governo delle forme associative. Si tratta in particolare di competenze relative alla gestione di sistemi, di relazioni e di alleanze, di modelli a rete.

Il diffondersi del fenomeno dell'associazionismo e l'incremento progressivo del livello di integrazione fra gli enti partecipanti e del grado di produzione congiunta dei servizi richiedono di rafforzare e innovare il patrimonio di competenze dell'organismo personale nel suo complesso.

Un quinto aspetto problematico riguarda la **manca di sistemi informativi contabili** e più in generale di **sistemi di valutazione delle performance**.

Vi è, in primo luogo, la difficoltà di formulare previsioni economico-finanziarie attendibili con riguardo alla gestione associata e di redigere pertanto un bilancio di previsione della forma collaborativa.

Vi è poi l'esigenza di progettare adeguati sistemi di contabilità analitica che consentano la misurazione dei costi di produzione dei servizi. I Comuni di minori dimensioni tendono ad ottemperare all'obbligo di redigere i rendiconti previsti dalla contabilità economico-patrimoniale non sulla base della tenuta sistematica di rilevazioni contabili, quanto piuttosto mediante il ricorso al prospetto di conciliazione.

Infine si sconta la carenza di adeguati strumenti di valutazione della qualità dei servizi erogati, tesi a verificare il rispetto di *standard* predefiniti. Di frequente nei Comuni di minori dimensioni la valutazione della qualità è focalizzata in particolare sulla qualità percepita, ossia sulla soddisfazione dell'utenza, misurata non attraverso sistematiche rilevazioni quanto piuttosto mediante occasionali ed informali rapporti diretti con i cittadini che segnalano disagi, problemi ed inoltrano lamentele.

L'accentuato spirito campanilistico²⁴ e il forte radicamento storico e culturale delle istituzioni pubbliche locali nelle collettività rappresentano un ulteriore ostacolo

²⁴ Ibidem, p.62.

all'integrazione. Si parla a tal proposito di municipalismo, per indicare un atteggiamento mentale di diffidenza verso la *partnership*, di timore verso un progetto amministrativo considerato troppo innovativo. La classe politica tende all'autoreferenzialità, all'autotutela e alla conservazione delle proprie prerogative e del proprio peso istituzionale.

Condizioni per l'integrazione

L'esame e l'approfondimento di alcune significative esperienze in tema di associazionismo consentono di individuare le principali condizioni che favoriscono la nascita, lo sviluppo e la durata delle *partnership* locali.

I fattori che agevolano la collaborazione istituzionale sono:

- ✓ una solida volontà politica;
- ✓ la coerenza fra tutti gli elementi costitutivi della *partnership*;
- ✓ il ruolo assunto dal personale tecnico-amministrativo;
- ✓ una sviluppata cultura amministrativa orientata alla collaborazione;
- ✓ l'investimento in tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- ✓ l'adozione di una logica di gradualità;
- ✓ la presenza di condizioni ambientali favorevoli.

In primo luogo è determinante l'esistenza all'interno di tutti i Comuni coinvolti di una **ferma volontà politica**. La decisione di associarsi genera effetti positivi nel medio-lungo periodo, che possono andare al di là della durata del singolo mandato elettorale.

Urta seconda importante condizione è rappresentata dalla **coerenza fra gli elementi che costituiscono la *partnership***: i soggetti coinvolti, le caratteristiche dell'accordo, il livello di integrazione perseguito, la condivisione del potere decisionale, l'autonomia dei singoli enti, il funzionamento e la gestione della formula associativa.

In particolare, nella fase di avvio è necessaria un'ampia convergenza sul progetto di sviluppo del processo di integrazione. La progettazione congiunta della *partnership* consente di maturare la consapevolezza delle conseguenze politiche e gestionali della scelta ed assicura chiarezza e trasparenza nei rapporti tra i Comuni aderenti.

Un terzo elemento riguarda il **ruolo assunto dai funzionari e da tutti i dipendenti** in generale. È infatti necessario che gli obiettivi politico-strategici del processo di aggregazione siano condivisi dal personale tecnico-amministrativo.

Un'altra condizione è rappresentata da una **radicata cultura amministrativa**, caratterizzata da un accentuato orientamento **alla collaborazione**.

Le strategie di collaborazione trovano attuazione mediante l'adozione di modelli organizzativi a rete. Pertanto un requisito essenziale è costituito dalla **realizzazione di adeguate attrezzature informatiche**²⁵.

L'integrazione fra gli uffici, l'erogazione di servizi *on line* o la distribuzione capillare sul territorio di servizi ad elevato contenuto informativo debbono infatti essere

²⁵ Cfr. Eduardo e Pietro Racca, op. cit., pp.63-64.

supportate dal punto di vista informatico. Ciò significa che gli enti devono dotarsi non solo di *hardware* adeguati, ma anche di un unico sistema di comunicazione a livello di *software*.

Linguaggi comuni, strumentazioni simili, competenze omogenee, flussi informativi e procedure integrate, sistemi di gestione ed erogazione dei servizi supportati da reti telematiche rappresentano una condizione rilevante per garantire forme di erogazione dei servizi diffusi sul territorio e non centralizzate presso la sede dell'associazione.

Perciò per i piccoli Comuni la scelta associativa rappresenta una strada obbligata anche per poter dare concreta attuazione a tali innovazioni.

Per favorire l'associazionismo, è opportuno assumere una **strategia incrementale e progressiva** nella gestione del processo, specialmente laddove non vi siano esperienze di collaborazione pregresse, il grado di coesione delle volontà politiche sia modesto, il personale o la popolazione di alcuni enti mostrino significative resistenze.

Si può avviare l'esperienza collaborativa partendo dalla gestione associata di pochi servizi, che abbiano un impatto minore sul personale e sulla popolazione, o dalle attività per le quali la convenienza è più evidente e immediata. In un secondo momento si può allargare l'ambito della cooperazione, con forme di gestione congiunta più efficaci e sofisticate. Oppure si può optare per accordi ed alleanze più snelle e leggere e successivamente costruire forme associative più stabili e vincolanti anche sul piano istituzionale.

Da ultimo assumono un ruolo rilevante le **condizioni ambientali** ed in particolare la relativa uniformità delle caratteristiche geografiche, economiche, politiche e sociali degli enti coinvolti. Se da un lato un certo grado di omogeneità rappresenta un fattore di facilitazione delle forme associative, d'altro canto la diversità può costituire un elemento di ricchezza che genera valore, purché sia riconducibile a soluzioni univoche e non degeneri in fratture non ricomponibili.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Rapporto sulla programmazione negoziata in agricoltura*, ISMEA, Roma, 2001
- AA.VV., *Sviluppo locale e patti territoriali*, Europass, Newsletter, n.3, 1998
- ALBANESE G., *Il procedimento amministrativo e la riforma delle autonomie locali*, Padova, 1993
- AMOROSINO A., *Gli accordi di programma*, in *I modelli di organizzazione regionale e le amministrazioni per lo sviluppo economico*, Milano, 1985
- AMOROSINO S., *Gli accordi amministrativi tra amministrazioni*, Padova, 1984
- ANNESI M., *I patti territoriali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.3, 1996
- ARRIGHETTI A., SERRAVALLI G., *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma, 1999
- BAGNASCO A., *Lezioni sullo sviluppo locale*, a cura di Giacomo Becattini e Fabio Sforzi, Rosenberg & Sellier, Torino, 2002
- BAGNASCO A., *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna, 1999
- BANCO DI NAPOLI, *Nuovi strumenti per lo sviluppo: la programmazione negoziata*, in *Rassegna Economica*, anno LXI, n.1-4, gennaio-dicembre 1997
- BARCA F., CIAMPI C.A., *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli Editore, Roma, 1998
- BARCA F., *Patti territoriali. Stato di attuazione e nuove procedure*, Europass, Newsletter, n.3, 1998, p.11 ss.
- BECATTINI G., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000
- BECATTINI G., *Modelli Locali di Sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1989
- BIANCO A., CONDORELLI P., *Guida ai Patti Territoriali*, Maggioli editore, Bologna, 1999
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., *I contesti territoriali dello sviluppo. La questione settentrionale tra sistemi produttivi locali e nuova programmazione*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, Milano, 1999
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., PASQUI G., PERULLI P., *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: l'indagine empirica*, IRES Lombardia, Milano, 2000
- BONOMI A., *Comunità artificiale. Le strategie degli attori nei Patti territoriali, nelle coalizioni locali, per la coalizione sociale*, in G. De Rita, A. Bonomi (a cura di), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998
- BOTTA F. (a cura di), *"Sviluppo. Territorio. Patti"*, in *Quaderni*, Università degli Studi di Bari - Dipartimento per lo studio per lo studio delle società mediterranee, 1998

BRESSAN M. CAPORALE A., *L'irruzione del territorio nelle politiche di sviluppo: programmazione negoziata, fondi strutturali e nuova programmazione* in *Sviluppo locale* n. 19 /2002, p. 81-118

C.S.A.R., *I patti territoriali in Piemonte*, Neos Edizioni, 2000

CAIAFFA F., *Le nuove frontiere dell'attività amministrativa consensuale: gli accordi di programma*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1993

CAMERA DEI DEPUTATI – Servizio Studi, *I patti territoriali*, in *Documentazione e ricerche*, n. 94, Roma, 1998b.

CANNADA BARTOLI E., *Accordo di programma e giurisdizione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1995

CARAVITA A., *Gli accordi di programma*, in *Aziendaitalia*, 1990

CARNELUTTI F., *Contratto e diritto pubblico*, Studi in onore di A. Ascoli, Messina, 1931

CARTEI G., *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991

CAVALLO A., *Accordi e procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, Napoli, 1991

CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Patti territoriali e contratti d'area: nuove opportunità per il Mezzogiorno*, a cura di Rosa G, Febbraio, 1997, pp. 22 ss.

CERSOSIMO D., CAMMAROTA O., *Il territorio come risorsa*, Roma, Formez/Donzelli, 2000

CERSOSIMO D., *I patti territoriali*, in D. Cersosimo, Donzelli, *Mezzogiorno*, Roma, Donzelli editore, 2000

CERSOSIMO D., *Mezzogiorno, realtà, rappresentazione e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma, 2000

CERSOSIMO D., PERRI A., *Azione collettiva e sviluppo locale: l'esperienza dei patti territoriali*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, Milano, 2002

CERSOSIMO D., WOLLEB G. – *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, *Stato e Mercato*, numero 63, dicembre 2001

CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997

CGIL, CISL e UIL, *Patti territoriali e Programmazione negoziata, Osservazioni e Proposte*, Documento elaborato per il seminario unitario su "Regionalizzazione dei Patti territoriali e il futuro della programmazione negoziata", marzo 2001

CGIL, CISL, UIL, *I patti territoriali nell'esperienza italiana*, Ottobre 1997

CIVITARESE S., *Semplificazione ed autoordinamento nei procedimenti di localizzazione delle opere statali*, in *Le Regioni*, 1995

CNEL – Gruppo di Coordinamento Tecnico, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Gennaio 2003

CNEL – LABORATORI TERRITORIALI, *I patti territoriali e lo sviluppo locale*, Roma, 1998

- CNEL, *I protocolli di legalità nella programmazione negoziata*, Roma, 2001
- CNEL, *Consulta per il Mezzogiorno, Sviluppo locale e sicurezza. Esperienze dei protocolli di legalità nei Patti Territoriali*, n.27, Roma, marzo 2000
- CNEL, *I patti territoriali- Quattro anni di esperienza*, Roma, 1997
- COLAIZZO R., *Progettazione Integrata Territoriale, Volume I, Il quadro economico e programmatico*, Formez, Donzelli editore, maggio 2000
- CONSORZIO A.A.STER, *I protagonisti e le esperienze territoriali della programmazione negoziata.*, CNEL, Roma, 1999
- COPPOLA FS, *Una sfida per il Sud: i patti territoriali*, in "Rassegna Economica", n.4, 1996
- CORSO G., *L'accordo di programma*, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, Formez, Roma, 1988
- CORSO G., *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Bologna, 1991
- CORTE DEI CONTI, *Indagine sui patti territoriali; attività di competenza dell'amministrazione centrale*, Roma, novembre 2000
- CREMASCHI M., *Il territorio e i fondi strutturali. Patti territoriali e Contratti d'area. Nuova Programmazione. Verso i complementi di programma*, in *DICOTER*, 2000
- DE MEO G., NARDONE G., *Programmazione negoziata e sviluppo locale.*, Convegno "Sviluppo rurale: Società, Territorio, Impresa", Firenze 4 - 5 maggio 2000
- DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Boringhieri editore, giugno 1998
- DEIDDA D., *E' il territorio il cuore dello sviluppo*, FORMEZ/RAP 100, 26 marzo 2001
- DEL MONTE A., *La nuova politica per il Mezzogiorno: dalla centralizzazione allo sviluppo locale incentivato in Economia e politica industriale*, n.100
- DEMATTEI G., GOVERNA F., *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano 2001
- DI GASPARE G., *L'accordo di programma: struttura, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *Le Regioni*, 1988
- FADDA M., MONTEMURRO F., *Fondi UE e sviluppo locale*, Il Sole 24 Ore S.p.A., 2001
- FALCON G., *Il coordinamento regionale degli enti locali. Gli strumenti consensuali*, in *Regione e governo locale*, 1990
- FALCON G., *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984
- FANTOZZI P., *Comunità, società e politica nel Sud d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1997
- FANTOZZI P., *Il mezzogiorno alla ricerca di un'autonomia*, in *Il Mulino*, n.4, 1998
- FERRARA R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto* (disc. pubbl.) VIII, 1993, p.562

- FERRARA R., *Gli accordi di programma*, Padova, 1993
- FIAMMERI B. *Più infrastrutture nei patti territoriali. Al via investimenti per 387 miliardi*, *Edilizia e Territorio*, Il sole 24 ore, ottobre 2000
- FIORITTO F., *Accordi di programma e contrats de plan: somiglianze e divergenze* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1989
- FORMEZ, *L'esperienza dei patti territoriali: insegnamenti per i PIT*, RAP 100, 2001
- FRANZINI M., *Cooperazione, scelte pubbliche e sviluppo locale*, in *Meridiana*, n.34-35, 1999
- FRESCHI A.C. *Capitale sociali e politica e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti territoriali in Toscana*, ricerca realizzata nell'ambito del Progetto speciale CNR "Regioni europee, Unione monetaria e mezzogiorno", 2000
- GALLI R., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1998, I, p. 611
- GALLIA R., *La programmazione negoziata: il quadro normativo ed i maggiori ostacoli al decollo*, intervento al Seminario PASS 2-bis, Lamezia Terme, 6 maggio 1999
- GALLIA R. (1998) *Sui Patti territoriali approvati dal CIPE*, in "Rivista economica" del Mezzogiorno n.12
- GALLIA R., *La nuova disciplina della "Programmazione negoziata"*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/1997
- GAMBARO, *L'occupazione acquisita ed i dialoghi tra i formanti*, in *Foro Italiano*, 1993
- GASTALDI F., *Capitale sociale territoriale e promozione dello sviluppo locale*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, 2003
- GENOVESE S., *Gli strumenti della programmazione negoziata: intese accordi e patti territoriali: intese, accordi, atti territoriali e contratti d'area*, in Santoro Passarelli G. (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1993
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985
- GILLI D., SCASSELLATI A., *La formazione dei patti territoriali e le arre di risi- Ricerca sui progetti formativi a sostegno degli strumenti di programmazione negoziata*, ISFOL – RP (MDL), Roma
- GRECO G., *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, Milano, 1990
- GRECO G., *Commento all'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142*, in AA.VV., *Le autonomie locali*, Milano, 1990
- GRECO P., *Voce accordi di programma*, in *Le autonomie locali*, Milano 1990, vol. I, p. 379
- HOFFMANN A., LEONE MS., *Patti territoriali e turismo rurale: come usare in modo corretto una risorsa preziosa*, in Capello R., Hoffmann A. (a cura di), *Sviluppo locale tra globalizzazione e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano, 1998

ISFOL, Consorzio Aaster, *Guida alla progettazione dello sviluppo locale. Dall'analisi del contesto locale alla costruzione del partenariato*, Franco Angeli, Milano, 1999

ITALIA V., *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, Milano, 1997

ITALIA V.- BASSANI M., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1995, p. 340-342

ITALIA V.- BASSANI M., *L'iter preliminare all'accordo di programma*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1992

ITALO FRANCO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Edizione Pragma, Bologna, 1995

LAMBERTUCCI P., *Gli strumenti di programmazione negoziata*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1999, n. 14, p.152

LAMBERTUCCI P., *Patti territoriali e contratti d'area*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1997, n.25, p. 325

LAMBERTUCCI P., MARESCA A., *Contratti d'area, flessibilità salariale e occupazione*, in *Dir. Prat. Lav.*, 1997, n. 7, pp. 413 ss.

LANZALACO L., *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, NIS, Roma, 1995

LEONE G., *L'accordo di programma nella realizzazione delle opere pubbliche*, in *Atti del Convegno-Seminario su "Il nuovo ordinamento degli enti locali (l. 8 giugno 1990, n. 142)"*, 1990

LOSURDO F., *Programmazione negoziata e regolazione sociale. I patti territoriali* in Botta F. (a cura di), *Sviluppo territorio e Patti*, Università degli Studi di Bari - Dipartimento per lo studio delle società mediterranee, Bari, 1998

MAGATTI M., *Azione economica come azione sociale*, Franco Angeli, Milano, 1997

MANFREDI G., *Modelli contrattuali nell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Le Regioni*, 1992

MANZELLA G.P., *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1997

MARONE R., *Gli accordi di programma nella legge n. 142 del 1990*, in *Il corriere giuridico*, 1991

MATERA E., *Un Mezzogiorno che gioca da solo e per se stesso:l'occasione o l'illusione della programmazione negoziata*, in Botta F (a cura di), "*Sviluppo territorio e patti*", Quaderni del Dipartimento per lo studio delle società mediterranee", Cacucci Editore, Bari, 1998

MESSINA P., *Due modi di regolazione politica dello sviluppo locale: i casi del Veneto e dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo, Politiche industriali e servizi reali alle imprese: Emilia- Romagna e Veneto*, n. 1 /2002 p. 145-180

MINISTERO DEL TESORO (a cura di Corbo Esposito A.M.), *I patti territoriali della seconda generazione: un tentativo di analisi*, Roma, 2000

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Patti territoriali e contratti d'area- La situazione al 24 marzo 1998*, Roma, 1998

MIRABELLI C., *Concertazione e sviluppo locale*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 3, 2000

MISSIONI DI SVILUPPO, *I patti territoriali nel Mezzogiorno d'Italia*, Imprenditoria giovanile s.p.a., 1998

MONACI G., *Programmazione dello sviluppo territoriale e politiche per l'innovazione. Il caso della provincia di Milano*. in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, Milano, 1999

MORELLI in AA.VV. *Diritto amministrativo*, Bologna, ed. 1993, p. 1127

MUTTI A., *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1998

MUTTI A., *Reti sociali: tra metafore e programmi teorici*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.1, pp.5-30, 1996

NICOLAI M., *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, IPSOA, 1999

PACCHI C., in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, Milano, 2003

PALERMO P.C., SAVOLDI P., *Esperienze locali: contesti, programmi, azioni*, Franco Angeli/dip. Politecnico di Milano, 2002

PASQUI G., *Il capitale sociale oltre la prossimità. Reti sociali e reti di governance*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, Milano, 2003

PASQUI G., *Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, Milano, 1999

PASQUI G., VALSECCHI E., *Apprendere nell'esperienza: pratiche, riflessioni e suggerimenti*, Franco Angeli/diap Politecnico di Milano, 2002

PASTORI G., *Accordo e organizzazione amministrativa*, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, Atti del convegno organizzato dal Formez in Roma nel 1988, Roma, 1988

PERICU G., *L'accordo di programma nella legge sulle autonomie locali*, in *Diritto amministrativo II* (a cura di L. Mazzarolli), Bologna, 1998

PERULLI G., *Conferenze di servizi e accordi di programma*, in *Lo snellimento dell'attività amministrativa* (coordinatore V. ITALIA), Milano, 1997

PERULLI G., *L'iter preliminare all'accordo di programma*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1992

PICHIERRI A., *Concertazione e sviluppo locale*, in *Stato e Mercato*, 2001, n.2, pp.237-266

PINO E., *Commento all'art. 27*, in A.A.V.V., *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n. 142*, in *Prime note alla legge n.142/1990*, 1990

PREDIERI A., *Gli accordi di programma*, in *Quaderni Regionali*, 1991

PROVINCIA DI TORINO, Patti territoriali. *La programmazione negoziata e lo sviluppo locale in Provincia di Torino*, Torino, 2000

PUGLIESE F., *Occupazione nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1995

QUAGLIA M.A., in AA.VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992, p. 106

QUARANTA Q., *Gli accordi di programma nella legge 1° marzo 1986 sul Mezzogiorno*, in *Il Consiglio di Stato*, 1987

RADAELLI G., *Verso progettazioni complessive*, Milano, 1985

RICCONE P., *Il Patto territoriale dell'Appennino Centrale: concertazione, consenso ed innovazione. Un'analisi di processo*. in *Il Nuovo Governo Locale*, 1999, n.3, pp.95-118

RICCONE P., *Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti territoriali a confronto*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.2, 2002, pp.89-128, Carocci editore, Roma

ROSSI M., *La concertazione per lo sviluppo locale: il caso del patto territoriale della zona ovest di Torino*, Torino, 1999. Tesi del master in Analisi delle politiche pubbliche

SABATINI M., CORRAO M., *La politica di coesione: risorse, strumenti, futuro*, Quaderni europei 6, Edizioni Lavoro Roma, 2001

SABATINI M., *La concertazione territoriale e la programmazione negoziata*, saggio per il Rapporto sulle relazioni sindacali in Italia 1997/98, febbraio 2000

SALONE C., *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e patti nelle nuove politiche territoriali*, Alinea, Firenze 2000

SANTANDREA R. V. , *I Patti territoriali in Puglia*, *Rivista economica del mezzogiorno* / a. XI n. 4, 1997

SCALERA D., ZAZZARO A., *Sussidi, programmazione negoziata e impresa pubblica nel Mezzogiorno*, in: QA n. 3 /2002 p. 19-44

SCIULLO S., *Sintonie e dissonanze fra le leggi 142/'90 e 241/'90*, in *Foro amm.*, 1990

STAIANO S., *L'accordo di programma nelle leggi n.64/1986 e n. 142/1990*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1992

STANISCIA. B., *I patti territoriali per l'occupazione dell'Unione europea*, in *Sviluppo locale* n. 19 /2002, p. 8-42.

STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale ed accordi di programma*, Milano, 1992

SVILUPPO ITALIA, *Caratteristiche e potenzialità dei patti territoriali*, Roma, giugno 2000

TORCHIA L., *Gli accordi di programma fra regioni ed enti locali: una ipotesi di lavoro*, in *Regione e Governo locale*, 1990

TRAVI A., *Le forme associative tra gli enti locali verso i modelli di diritto comune*, in *Le regioni*, 1991

TRAVI A., *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Rivista di diritto amministrativo*, 4/1996

TRIGLIA C., *Le condizioni "non economiche" dello sviluppo: problemi di ricerca sul Mezzogiorno d'oggi*, in "Meridiana", n.2, 1988

TRIGLIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1992

VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 1991

VIPIANA P. M., *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Torino, 1993

ZERBONI N., *Patti territoriali e contratti d'area*, Edizioni Pirola, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999