

Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale

Post-print version of the following publication: | Versione post-print della seguente pubblicazione:

Original Citation/Citazione:

Di Gaspare, Giuseppe. (2007). Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale. AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, (ISSN: 2038-3711)

Availability/Disponibilità:

This version is available at: [11385/4104](#) since: - Questa versione è disponibile alla pagina: [11385/4104](#) dal:

Publisher/Casa editrice:

Roma: Luiss University Press

Published version/Pubblicato:

License/Licenza:

DRM (Digital rights management) non definiti

Availability/Termini d'uso:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. For all terms of use and more information see the publisher's website. | I termini e le condizioni relativi al riutilizzo della presente versione della pubblicazione sono disciplinati dalla politica editoriale. Le opere messe a disposizione con licenze Creative Commons possono essere utilizzate conformemente ai termini e alle condizioni previste da tali licenze. Per l'insieme delle condizioni di utilizzo e per ulteriori informazioni si rinvia al sito web dell'editore.

This item was downloaded from IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). When citing, please refer to the published version. | Questo documento è stato scaricato da IRIS Luiss (<https://iris.luiss.it/>). Per la citazione, fare riferimento alla versione pubblicata sul sito dell'editore.

(Article begins on next page | Il contributo inizia nella pagina successiva)

**GLI STRUMENTI NEGOZIALI
DELLA GOVERNANCE ESTERNA
E DELLA GOVERNANCE ISTITUZIONALE***

Prof Giuseppe Di Gaspare

**Estratti da Studio realizzato per il progetto Governance del Formez (dicembre
2004)**



INTRODUZIONE	5
DAL GOVERNMENT ALLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE PUBBLICHE	5
PARTE PRIMA	8
LA CONTRATTAZIONE PROGRAMMATA	8
1. LA GOVERNANCE DELLO SVILUPPO ECONOMICO E LA SUA STRUMENTAZIONE NELLA ESPERIENZA NAZIONALE	8
2. LA PRIMA CONNOTAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE PROGRAMMATA	9
3. LA SECONDA FASE: LA SEPARAZIONE TRA CONTRATTAZIONE E PROCEDIMENTI DI AGEVOLAZIONE FINANZIARIA	9
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	18
11. AMMISSIBILITÀ ALLA PROCEDURA QUALE LIMITE DELLE SUCCESSIVE VALUTAZIONI DISCREZIONALI NEI PROCEDIMENTI CONCESSORI	20
12. APPLICABILITÀ DEL MODELLO TEORICO DESUNTO DAL CONTRATTO DI PROGRAMMA ALLE ALTRE TIPOLOGIE DI CONTRATTAZIONE PROGRAMMATA	22

13. L'ESTENSIONE DELLA PROGRAMMAZIONE CONTRATTATA ALLE PMI CON FIGURE INTERMEDIE ASSOCIATIVE	22
14. IL CONTRATTO DI IMPRESA	24
15. IN PARTICOLARE LE PROCEDURE NEI CONTRATTI CON LE PMI	25
16. IL CONTRATTO D'AREA	26
PARTE SECONDA	29
LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE	29
A) STRUMENTI DELLA GOVERNANCE INTERISTITUZIONALE : TIPOLOGIA E FUNZIONI	29
1. LA GENESI DEGLI ISTITUTI DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE : L'ACCORDO DI PROGRAMMA	29
2. GLI ACCORDI QUADRO : LE INTESE ISTITUZIONALI	30
3 . LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA NELL'ESPERIENZA DELLE REGIONI	32
4. ACCORDO QUADRO DI SVILUPPO TERRITORIALE	32
5. PROGRAMMA INTEGRATO DI SVILUPPO LOCALE	35
6. IL CONTRATTO DI RECUPERO PRODUTTIVO	37
7. L'ACCORDO DI PROGRAMMA	38
B) MODULI DI PROGRAMMAZIONE E PROCEDURE E FASI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	41
1. FASI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	41
2. INIZIATIVA	41
3. ISTRUTTORIA	43
4. LA CONCLUSIONE DELL'ACCORDO	44

5. INTEGRAZIONE DELL' EFFICACIA DELL'ACCORDO	46
6. ATTUAZIONE DELL'ACCORDO	47
7. IL RESPONSABILE AMMINISTRATIVO DELLA ATTUAZIONE DELL'ACCORDO	49
8. PROFILI PROCEDURALI DELLA GOVERNANCE TERRITORIALE : L'<i>ACTION ZONE</i>	50
9. IL CONTRATTO DI RECUPERO PRODUTTIVO	53
10. L'ACCORDO DI PROGRAMMA COME STRUMENTO DI GENERALE ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA (ED IN PARTICOLARE PER L'ATTUAZIONE DEI PISL): CARATTERI ESSENZIALI (POTENZIALITÀ E CRITICITÀ)	60
10.1 Ambito di applicazione dell'accordo di programma	60
10.2 I soggetti : parti, soggetti interessati, beneficiari	62
10.3 Oggetto dell'accordo	63
10.4 Validità ed efficacia	65
10.5 La gestione dell'accordo di programma	66

INTRODUZIONE

DAL GOVERNMENT ALLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

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 fonti principali "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 25 febbraio 1994 (disciplina del contratto di programma); delibera CIPE 21 marzo 1997 (disciplina della programmazione negoziata), art. 25, comma 203; 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 un 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 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.

PARTE PRIMA

LA CONTRATTAZIONE PROGRAMMATA

1. La governance dello sviluppo economico e la sua strumentazione 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, 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 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 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 stata 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 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 fondamentalmente 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 riformulato 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 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 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 legislazioni 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 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 preconstituisce 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 essere 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 662/1996 (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. In particolare 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 alla 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.

PARTE SECONDA

LA COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE

A) 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 ricondotto allo schema di accordo di programma previsto dall' art. 34 del d.lgs. 267/2000, di approvazione del nuovo T.U. delle autonomie 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. 267, cit, 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 “.

Il successivo quarto comma dell'art. 32 del TUEL stabilisce 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 (così il comma 5).

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 del CIPE del 21 03 97, il suo

punto di assestamento, in particolare con quella delibera sono state codificate le tipologie principali che si ritroveranno poi nella esperienza regionale ulteriormente articolate e sviluppate. 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 considerato 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 i 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 nella 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 devono essere specificati, 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 trova una disciplina dettagliata nell'art. 3 della Legge regionale Lombardia n. 2/2004 (*Programmazione negoziata regionale*), 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) la 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 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 ultimo 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 20 gennaio 2004, n. 2, 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, 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 trova una specifica disciplina nell'art. 4 della Legge regionale Lombardia n. 2/2004 (*Programmazione negoziata regionale*). 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'allocazione 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 l.r. 1 giugno 1999, n. 23 - 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: 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 l.r. 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 diverse da quelle citate, 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 è previsto dall'articolo 5 della Legge regionale Lombardia n. 2/2004 (*Programmazione negoziata regionale*). 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 predispone 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. 2/2004 (*Programmazione negoziata regionale*), 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 l.r. n. 17 del 1999, 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;
- 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. 241/1990 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.

B) 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 6. 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. Distinguiamo pertanto:

iniziativa regionale: in questa ipotesi 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 della 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. 267/200 - 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 programmatoria degli enti Regione configurandosi in questo modo, in termini di modelli 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 ma 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 intereventi 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 la 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; 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 della 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 territoriale 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. 267/200) 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 all'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, l.r. 2/2003) si fa ricorso ad un I Collegio è 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 una 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 nella 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.

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 raccoglierne 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 es. 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: direzione della segreteria tecnica e 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.

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

L' *action zone* : la programmazione negoziata e la tendenza alla valorizzazione territoriale dell'intervento (regolamento regionale Lombardia 12 agosto 2003, n. 18)

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 di seguito: AQST), il Programma Integrato di Sviluppo Locale (di seguito: PISL) ed il Contratto di Recupero Produttivo (di seguito: CRP).

L'assetto prefigurato sembra, da un lato, confermare l'attitudine della programmazione negoziata a realizzare una maggiore integrazione degli enti territoriali i 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), reg. reg. 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), reg. reg. 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 indeterminatezza 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, reg. 18/2003). D'altra parte i contenuti dell'AQST sono particolarmente ampi e concernono in particolare (art. 5, comma 1, reg. 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. 10.5).

Tutto questo sembra confermato dal fatto che l'iniziativa in ordine all'adozione dell'AQST è essenzialmente regionale (art. 4, reg. reg. 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. 10.7) 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, reg. reg. 18/2003). Le competenze del Comitato sono molteplici (art. 7, comma 2, reg. reg. 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, reg. reg. 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, reg. reg. 18/2003).

Di assoluta centralità appare poi il soggetto responsabile (art. 8, reg. reg. 18/2003), la cui figura era già stata ipotizzata con riguardo all'accordo di programma (v. *supra* par. 10.11). 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. 10.10), 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).

9. 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, reg. 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, reg. 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, reg. reg. 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, reg. reg. 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, reg. reg. 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, reg. reg. 18/2003). In particolare, avvalendosi della collaborazione dei soggetti attuatori (art. 30, reg. reg. 18/2003), egli predisponde 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, reg. reg. 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, reg. reg. 18/2003).

10. 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. 10.5). 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, reg. reg. 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), reg. reg. 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, reg. reg. 18/2003) una struttura articolata in due elementi essenziali:

- il Quadro Programmatico al quale compete:

1. l'identificazione 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'identificazione 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 144/99. Più precisamente, il soggetto responsabile provvede ad inviare la proposta di PISL al Presidente della Giunta e all'Assessore competente (art. 15, reg. reg. 18/2003); segue (art. 16, reg. reg. 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, reg. reg. 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, reg. reg. 18/2003), svolge una generale attività di monitoraggio (art. 18, reg. reg. 18/2003) assicurando alla Direzione Generale regionale competente un adeguato flusso informativo mediante la predisposizione di una relazione semestrale (art. 21, comma 1, reg. reg. 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, reg. reg. 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 delle 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 ed è 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*.

10. L'accordo di programma come strumento di generale attuazione della programmazione negoziata (ed in particolare per l'attuazione dei PISL): caratteri essenziali (potenzialità e criticità)

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.

10.1 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 volta 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 il PISL 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

10.2 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 il 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, etc.).

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

10.3 Oggetto dell'accordo

- *L'oggetto dell'accordo è essenzialmente costituito da un accordo plurilaterale da 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 e portatrici, 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 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.”

10. 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.

10.5 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 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.

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, Roma, 1999.
- BAGNASCO A, *Lezioni sullo sviluppo locale*, a cura di Giacomo Becattini e Fabio Sforzi, Torino, Rosenberg & Sellier, 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 CA, *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*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- BECATTINI G, *Modelli Locali di Sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 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, 1999.
- BOLOCAN GOLDSTEIN M, PASQUI G, PERULLI P, *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: l'indagine empirica*, Milano, IRES Lombardia, 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* Roma, Donzelli, 2000.
- CERSOSIMO D, PERRI A, *Azione collettiva e sviluppo locale: l'esperienza dei patti territoriali*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, 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 autocoordinamento 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*, 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*. Milano, Franco Angeli, 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, 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 i finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, IPSOA, 1999.
- PACCHI C, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, 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, 2003.
- PASQUI G, *Sviluppo locale tra economia, società e territorio: tradizioni e politiche*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Franco Angeli, 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, Roma, Carocci editore.
- 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.

STANISCIÀ 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*, Milano, 1999, Edizioni Pirola, Il Sole 24 Ore.