

MARIA CAMILLA SPENA

**PUBBLICO E PRIVATO
NELLA PROGRAMMAZIONE
NEGOZIATA**

Editoriale Scientifica

ricerche giuridiche

nuova serie

a Marco e Alessandra

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2009 by Editoriale Scientifica s.r.l.
80138 Napoli - Via San Biagio dei Librai, 39
ISBN 978-88-6342-110-1

INDICE

CAPITOLO PRIMO

DALLA PROGRAMMAZIONE AUTORITATIVA ALLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

- | | |
|---|----------|
| 1. La crescente erosione del modello autoritativo della P.A. | 9 |
| 2. La programmazione negoziata quale innovativa modalità di interazione tra soggetti pubblici e privati | 13 |
| 3. Un nuovo metodo di programmazione economica: obiettivi e limiti della programmazione negoziata alla luce a) della riforma del Titolo V della Costituzione
b) della disciplina sugli accordi amministrativi contenuta entro la legge n. 241 del 1990 | 15
21 |
| 4. Un settore di crescente sviluppo della programmazione negoziata: la materia urbanistica | 25 |

CAPITOLO SECONDO

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

- | | |
|---|----|
| 1. L'evoluzione della programmazione negoziata: dalla programmazione autoritativa alla concertazione contrattata | 31 |
| 2. Gli strumenti di pianificazione negoziata | 39 |
| 2.1. Gli strumenti quadro | 39 |
| a) L'Intesa istituzionale di programma | 39 |
| b) L'Accordo di programma quadro | 47 |
| 3. Gli strumenti operativi territoriali per la promozione dello sviluppo locale | 51 |
| 3.1. I patti territoriali | 51 |
| 3.2. Il ruolo del soggetto responsabile all'interno del patto territoriale. Il sistema della programmazione socio-economica territoriale e settoriale | 61 |
| 3.3. Natura giuridica del patto territoriale: il problema della vincolatività per i soggetti pubblici e privati | 64 |
| 3.4. Aspetti giuridici innovativi dei patti territoriali in rapporto a conferenza di servizi, accordi di programma e contratti di area | 69 |

3.5. Il contratto d'area	85
3.6. Il contratto di programma	93
3.7. La programmazione negoziata nell'agricoltura: i contratti di filiera	96

CAPITOLO TERZO

LA VINCOLATIVITÀ DEGLI STRUMENTI
DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

SPUNTI CRITICI E STRUMENTI DI TUTELA A CONFRONTO

1. L'inquadramento sistematico degli strumenti di programmazione negoziata	111
2. La patologia dell'accordo amministrativo: assimilazione della categoria dell'invalidità alle metodologie di programmazione negoziata	114
3. La natura della controparte quale fattore distintivo delle tipologie di accordi: l'art. 15 l. 241/90	133
4. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 11 l. 241/90	138
5. Coesistenza di elementi della disciplina privatistica con quella pubblicistica: le soluzioni della giurisprudenza in tema di accordi	148
6. Conclusioni	158

CAPITOLO QUARTO

LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA
NELL'AMBITO DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

1. L'esercizio consensuale dell'attività amministrativa di trasformazione e governo del territorio: il ruolo della programmazione negoziata	161
2. Gli strumenti operativi della programmazione negoziata tra diritto interno e diritto comunitario	169
3. Dalla consensualità alla pianificazione integrata	179
4. I programmi urbanistici polifunzionali	189
5. Il recupero e la riqualificazione urbana ed ambientale: i contratti di quartiere	198
<i>Bibliografia</i>	211

CAPITOLO PRIMO

DALLA PROGRAMMAZIONE AUTORITATIVA
ALLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

SOMMARIO: 1. La crescente erosione del modello autoritativo della P.A. – 2. La programmazione negoziata quale innovativa modalità di interazione tra soggetti pubblici e privati. – 3. Un nuovo metodo di programmazione economica: obiettivi e limiti della programmazione negoziata alla luce a) della riforma del Titolo V della Costituzione; b) della disciplina sugli accordi amministrativi contenuta entro la legge n. 241 del 1990. – 4. Un settore di crescente sviluppo della programmazione negoziata: la materia urbanistica.

1. La crescente erosione del modello autoritativo della P.A.

La funzione svolta da parte della Pubblica amministrazione è tradizionalmente individuata nella cura degli interessi della collettività¹, attraverso l'ausilio di strumenti di diritto pubblico e di diritto privato, nonché esercitando i propri poteri allo scopo di realizzare le finalità perseguite nel caso di specie².

Ebbene, l'estrema difficoltà di fornire una definizione compiuta dell'interesse pubblico al cui perseguimento è indirizzata l'opera della Pubblica amministrazione, cui si è andata accompagnando nel corso del tempo un progressivo assorbimento entro il più ampio *genus* della stessa attività posta in essere dall'amministrazione, ha determinato una

¹ Sull'assetto conformativo della Pubblica amministrazione imprescindibili i contributi di M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 33 ss.; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2006, 3 ss.

² Sul tema illuminante è l'opinione di G.D. ROMAGNOSI, *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tessere le istituzioni*, Prato, 1835, 6, secondo il quale, posta la valutazione dell'interesse pubblico «come fine delle operazioni dell'autorità imperante», afferma che da ciò «ne nasce un sistema di mezzi, e quindi di azioni relative al preposto fine (...). La ragione pubblica pertanto sarà il sistema necessario delle cose e delle azioni in quanto viene determinato dall'interesse di tutto il corpo politico (...); l'unione e la subordinazione dei mezzi ne forma l'ordine e il sistema. Questa ragione pubblica forma propriamente la prima regola della pubblica amministrazione. Essa detta la legge che determina la ragion pubblica positiva per chi comanda, e per chi serve. Essa fissa gli oggetti delle attribuzioni (...)».

sorta di *mitizzazione* della nozione in esame, la quale si è spesso ritrovata ad assumere delle connotazioni più marcatamente ideologiche che non puramente giuridiche³.

In realtà nemmeno il binomio interesse pubblico-potere autoritativo si è rivelato idoneo a dissipare ogni potenziale perplessità sul tema, anzi, spostando la prospettiva dell'osservazione dal piano concreto ad un altro invece più generale, ha finito per suscitare incertezze in sede di differenziazione tra gli strumenti volti a realizzare l'interesse pubblico e l'interesse pubblico in quanto tale⁴.

Il potere amministrativo costituisce appunto una situazione soggettiva che il legislatore conferisce ad una data autorità amministrativa in base alla quale essa è chiamata ad emanare una serie di atti giuridici in grado di produrre effetti, il tutto allo scopo di realizzare gli interessi della collettività⁵.

Gli atti amministrativi promanano al termine di un complesso *iter* cui prendono parte da un lato i soggetti titolari del potere pubblico e dall'altro i soggetti privati, a loro volta titolari di una situazione soggettiva degna di tutela secondo l'ordinamento; entro tale schema questi ultimi, seppur rivestendo un ruolo specifico, non incidono direttamente sul provvedimento finale, che rappresenta esclusivamente l'espressione della volontà unilaterale espressa da parte dell'amministrazione.

L'attività dell'amministrazione pubblica si connota proprio per via del suddetto carattere di autoritatività (o imperatività), in virtù del quale essa è la sola titolare del potere di emanare atti dispositivi in maniera unilaterale, modificativi della sfera giuridica del destinatario, il tutto con l'obiettivo primario del perseguimento degli interessi della collettività⁶.

A ben vedere, in passato veniva posto l'accento in particolare sulla discrasia esistente tra l'organo titolare del potere di emanazione degli atti amministrativi, chiamato ad esercitare le proprie prerogative, ma in

³ M.R. SPASIANO, *L'interesse pubblico e l'attività della P.A. nelle sue diverse forme alla luce della novella della l. 241 del 1990*, in *www.giustamm.it*.

⁴ *Ibidem*, cit.

⁵ V. CERULLI IRELLI, *Principi del diritto amministrativo*, II, Torino, 2006, 26.

⁶ Sul rilievo costituzionale della nozione di autoritatività cfr. B.G. MATTARELLA, *Il lessico amministrativo della Consulta. Il rilievo costituzionale dell'attività amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 9/2004, 981.

posizione di netta superiorità a confronto dei soggetti privati che ne «subiscono» gli effetti⁷.

Posta in questi termini, l'azione amministrativa diviene quasi «obbligata» qualora essa sia effettivamente preordinata alla realizzazione di esigenze propriamente pubblicistiche⁸.

Lo schema procedimentale appena prospettato subisce importanti modifiche ad opera della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*», e dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante le relative modifiche a quest'ultima.

Si è infatti assistito ad un progressivo allontanamento dallo schema tradizionale che prevede la necessaria unilateralità dell'agire della P.A.⁹, in favore di moduli inclini ad ammettere la consensualità¹⁰ dell'agere amministrativo¹¹, attraverso tecniche di amministrazione concordata¹².

È proprio la citata legge n. 15/2005 ad aver «tipizzato» tale modalità alternativa di gestione da parte dell'amministrazione, sancendo, all'interno dell'art. 1 comma 1-*bis*, la possibilità della P.A. di avvalersi anche di strumenti di natura privatistica, ponendosi, in sede di emanazione di atti di natura non autoritativa¹³, in posizione di totale parità rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento¹⁴.

Viene così riconosciuta la perseguibilità di obiettivi attinenti la collettività sia attraverso strumenti di diritto privato, che di diritto pubblico, ovvero mediante atti e provvedimenti¹⁵.

⁷ Per una sistematica trattazione del tradizionale assetto di competenze in capo all'organo amministrativo fondamentale l'opera di P. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

⁸ V. CERULLI IRELLI, *op. ult. cit.*, 28.

⁹ A. TRAVI, *Autoritatività e tutela giurisdizionale: Quali novità?*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Riforma della legge 241/1990 e processo amministrativo*, Milano, 2006, 17 ss.

¹⁰ G. PERICU, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, II, 1622 ss.

¹¹ M. ATELLI, *I soggetti pubblici e il processo di evoluzione verso moduli organizzativi di ispirazione privatistica*, Roma, 2006, 124.

¹² F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004, 13.

¹³ F. LIGUORI, *L'attività non autoritativa tra diritto privato e diritto pubblico. A proposito del comma 1-bis*, in F. LIGUORI (a cura di), *Studi sul procedimento e sul provvedimento amministrativo nelle riforme del 2005*, Bologna, 2007, 9 ss.

¹⁴ I. FRANCO, *Manuale del nuovo diritto amministrativo*, Bologna, 2007, 53.

¹⁵ M. CORRADINO, *Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza*, Padova, 2008, 351.

Ebbene la portata della disposizione in esame ha impegnato la dottrina in un vivace dibattito¹⁶, diretto ad individuarne esattamente i limiti di applicabilità e le fattispecie da esso contemplate¹⁷.

Il nodo gordiano da dipanare riguardava essenzialmente l'influenza che tale innovazione avrebbe potuto svolgere rispetto all'attività propriamente pubblicistica posta in essere dalla P.A., rendendola così del tutto fungibile a quella privatistica.

Il primo impatto di un'innovazione di tale portata ha fatto pensare ad una sorta di *favor* espresso dal legislatore in vista di una sostanziale «contrattualizzazione» dell'attività della Pubblica amministrazione, ma è opportuno esaminare con attenzione le importanti implicazioni che la disposizione presenta¹⁸.

In via preliminare risulta infatti necessario dapprima inquadrare correttamente gli atti potenzialmente collocabili nel novero degli atti autoritativi, ponendo la disciplina privatistica accanto a quella pubblicistica, in funzione integrativa e non sostitutiva di essa.

È necessario infatti, come sostiene Greco, discostarsi progressivamente dalla convinzione che il diritto pubblico rappresenti la regola mentre quello privato ne costituisca invece l'eccezione, aprendo la strada all'idea che l'attività di diritto comune vada applicata a tutte le fattispecie in cui non ricorra alcuna manifestazione di natura autoritativa¹⁹.

Tale impostazione ha consentito di accogliere nel nostro ordinamento la figura degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, di cui agli artt. 11 e 15 della l. n. 241/90, quali modalità innovative di esercizio del potere discrezionale da parte dell'amministrazione sulla base di accordi regolati secondo la disciplina del diritto comune²⁰.

L'utilizzo di moduli di tipo convenzionale si è rivelato col tempo particolarmente efficace, per via dell'adattabilità dello schema negoziale a molteplici settori, come ad esempio quello della programmazione negoziata, oggetto della presente trattazione.

¹⁶ Sul tema si veda F. TRIMARCHI BANFI, *L'art. 1 comma 1-bis della legge n. 241/1990*, in *Foro amm.*, CdS, 2005, 947 ss.

¹⁷ L. IANNOTTA, *L'adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato*, in *www.giustamm.it*.

¹⁸ G. GRECO, *L'azione amministrativa secondo il diritto privato: i principi*, in AA.VV., *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2007, 69 ss.

¹⁹ *Ibidem*, 81.

²⁰ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in AA.VV., *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2007, 99 ss.

2. La programmazione negoziata quale innovativa modalità di interazione tra soggetti pubblici e privati

La dottrina ha da tempo evidenziato come i vari fenomeni connessi alla globalizzazione²¹ abbiano concorso, in maniera significativa, a determinare la crisi dello Stato nazionale²².

Con l'andare del tempo ciò ha provocato un'importante mutamento nell'assetto istituzionale dei poteri, determinando «una ridislocazione in linea verticale dei pubblici poteri»²³, con un incremento delle funzioni degli organismi sovranazionali, ed una progressiva apertura in chiave di sussidiarietà nei confronti degli enti locali²⁴.

In tale contesto, lo strumento della programmazione è stato inteso come metodo democratico per raggiungere gli obiettivi individuati dalla Costituzione²⁵.

Anche il nostro ordinamento si è posto in linea con la finalità primaria di favorire l'azione sinergica delle autorità e dei privati in vista di obiettivi di interesse comune.

La programmazione negoziata, in veste di peculiare modalità di espressione del partenariato pubblico-privato²⁶, trae origine proprio da tale progressiva democratizzazione dell'azione dei pubblici poteri.

²¹ Sul rapporto tra diritto, diritti e liberalizzazione e sulle problematiche emergenti dalla territorialità del diritto, cfr. N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2001; N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2002; F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, 2004.

²² Cfr. S. CASSESE, in AA.VV., *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazioni*, Bologna, 1993, 5 ss.; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione (Diritto e diritti nella società transnazionale)*, Bologna, 2000; AA.VV., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, a cura di S. Cassese e G. Guarino, Milano, 2000; S. CASSESE, *I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, in *Giorn. dir. amm.* 2001, 96 ss.

²³ S. GAMBINO, *Potere politico e riforme costituzionali in prospettive comparate*, in *www.astridonline.it*.

²⁴ A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 261.

²⁵ M. MARINO, *La programmazione come «sistema giuridico»*, in *Dir. soc.*, 1990, 427.

²⁶ A. CONTIERI, *La programmazione negoziata nelle sentenze della Corte costituzionale*, in M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P.S. RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 74: l'A. osserva che «a tale proposito si può evidenziare che la politica di ausilio e di incentivo alle imprese è inserita in un sistema che si basa sul metodo della concertazione tra associazioni imprenditoriali e sindacali e della negoziazione tra potere pubblico e impresa. La programmazione negoziata si basa sul partenariato sociale, ma costitui-

Si è infatti rilevato che lo sviluppo economico, cui la programmazione è finalizzata, è espressione del potere pubblico dello Stato e di tutti gli enti territoriali, nonché indicativo dell'interesse di tutte le forze sociali che, utilizzando diversi moduli di accordo con le istituzioni pubbliche, mirano a conseguire l'obiettivo comune del miglioramento del tessuto sociale e dell'incremento dell'occupazione attraverso interventi produttivi ed infrastrutturali²⁷.

Può pertanto definirsi la programmazione negoziata come un nuovo metodo di programmazione economica, non autoritativo, non dirigistico, che inizia dal basso.

Posta in questi termini, la dottrina ha osservato che le modalità con cui essa si articola, in vista della realizzazione di obiettivi di sviluppo economico, rappresentano un tipico esempio di perseguimento di interessi pubblici attraverso la soddisfazione di interessi privati²⁸ e di partecipazione dei privati a funzioni pubbliche²⁹.

A ben vedere, la programmazione negoziata costituisce il portato di molteplici interventi innovativi, che in conformità ai principi di sussidiarietà, semplificazione, consensualità dell'azione amministrativa³⁰, ed assumendo nel caso di specie le diverse forme di accordo previste dal legislatore, danno vita ad una particolare categoria di accordi.

Le forme consensuali entro le quali esse trovano realizzazione costituiscono infatti un singolare intreccio di accordi tra amministrazioni e di accordi tra queste e soggetti privati, di cui, rispettivamente agli artt. 15 e 11 legge n. 241 del 1990.

L'accordo *ex art.* 11 cit. è infatti preceduto e composto da un accordo tra le sole amministrazioni, che ne costituisce il presupposto, nel quale i vari organi pubblici assumono impegni in ordine alle procedure da seguire, secondo criteri di semplificazione e celerità, alla tempistica procedimentale e alla messa a disposizione delle risorse finanziarie³¹.

sce soprattutto espressione di partenariato pubblico-privato, poiché l'imprenditore non è solo chiamato a dare esecuzione a scelte economiche provenienti dal potere politico, ma partecipa da protagonista già alla fase della programmazione».

²⁷ A. BARONE, *Urbanistica consensuale*, cit., 263.

²⁸ Si pensi al *project financing*, alla società di trasformazione urbana, alle sponsorizzazioni per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali, al *global service*.

²⁹ A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit., 74.

³⁰ A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 73; v., anche, F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica dei lavori pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, Milano, 1999, 284 ss.

³¹ A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 74 ss.; F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *op. cit.*, 267 ss.

L'accordo tra soggetti pubblici, fungendo da presupposto indispensabile per la futura intesa tra questi ed i privati in ragione del collegamento negoziale, implica che le amministrazioni siano vincolate al rispetto degli impegni assunti anche nei confronti dei privati.

La semplificazione costituisce proprio l'obiettivo primario cui devono tendere le attività amministrative espressione della programmazione negoziata; un esempio emblematico in tal senso è rappresentato dall'incidenza della programmazione negoziata finalizzata allo sviluppo economico sugli strumenti urbanistici, essendo l'interesse ad un assetto pianificato e coerente del territorio fortemente soggetto alle ragioni dello sviluppo economico³², ma di ciò si dirà più approfonditamente all'interno del capitolo IV.

3. Un nuovo metodo di programmazione economica: obiettivi e limiti della programmazione negoziata alla luce a) della riforma del Titolo V della Costituzione

Il tema della programmazione negoziata presenta alcune interessanti implicazioni anche rispetto alla disciplina contenuta all'interno del Titolo V della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Con tale intervento, il legislatore ha provveduto a rimodulare l'assetto delle funzioni istituzionali alla luce del principio di sussidiarietà, in modo da avvicinare il più possibile i singoli alle amministrazioni, migliorarne sensibilmente il rendimento in termini di efficienza rispetto agli obiettivi prefissi, e promuovere una reale sinergia tra gli organi di governo ed i cittadini³³.

Ebbene, allo stato risultano una serie di interventi della Corte costituzionale in materia di programmazione negoziata, di cui alcuni relativi al tema dell'ausilio finanziario delle imprese nel più generale contesto dei ricorsi proposti dalle Regioni per presunte violazioni del riparto di competenza con lo Stato.

Tra queste è opportuno segnalare la pronuncia n. 171 del 1999³⁴,

³² A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit., 75.

³³ Una compiuta definizione di ordinamento «multilivello» si rinviene in P. Carrozza, *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, in P. BIANCHI, E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *Le nuove fonti comunitarie*, Padova, 2005, 255 ss.

³⁴ Corte cost., 18 maggio 1999, n. 171, in *Giur. it.*, 2000, 605, con nota di A. SPADARO.

nella quale la Consulta si è pronunciata in merito ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Lombardia rispetto all'art. 2, commi 205 e 206, della legge n. 662 del 1996, istitutiva della programmazione negoziata.

Sul punto, la Regione assumeva un contrasto con l'art. 118 Cost., in relazione all'attribuzione al CIPE della competenza ad approvare le intese istituzionali di programma ed a deliberare le modalità di approvazione degli accordi diversi dalle intese istituzionali di programma, nonché a definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata.

In primo luogo, la Corte ha messo in luce l'imprescindibile necessità di interpretare le norme oggetto di contrasto in relazione alle funzioni attribuite al CIPE dal comma 208 del medesimo art. 2; si legge infatti nella disposizione che il ruolo precipuo di tale organo è, «*nel rispetto degli indirizzi concordati con l'Unione europea*», l'individuazione delle aree «*interessate da contratti d'area o da patti territoriali, nelle quali sono concesse agevolazioni fiscali dirette ad attrarre investimenti in attività produttive e a favorire lo sviluppo delle stesse attività*», in modo da perseguire «*la crescita omogenea dell'intero territorio*».

Posto ciò, la Consulta, valutata «*la rilevanza nazionale delle finalità*» perseguite dalla citata disposizione, ha per questo escluso la sussistenza di un contrasto rispetto al citato art. 2 comma 208, dato che essa non attribuisce al CIPE il mero potere di approvare accordi riconducibili alla nozione di «*intese istituzionali di programma*», ovvero le intese rilevanti nei rapporti Stato-Regioni, senza considerare il suddetto intervento una forma di intromissione non consentita nelle competenze proprie della Regione.

Per le medesime considerazioni, la Consulta ha ritenuto che la disposizione che conferisce al CIPE il potere di deliberare le modalità di approvazione degli strumenti di programmazione negoziata, nonché di definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata non contrasti in alcun modo con il dettato dell'art. 118 della Costituzione, in quanto la norma avrebbe la sola funzione di garantire, unitamente ad altre disposizioni correlate, un'equa distribuzione dei finanziamenti nelle aree depresse ed uno sviluppo uniforme del territorio e delle risorse disponibili.

Da ciò deriva che la predeterminazione di modalità di intervento uniformi sul territorio potrebbe rivelarsi un ottimo strumento per ren-

dere più agevoli gli interventi sul territorio, e di conseguenza i relativi obiettivi di programmazione negoziata.

Nel corso del tempo si sono poi susseguiti una serie di interventi volti ad incidere profondamente sulla materia *de qua*, di cui il primo posto in essere ad opera della legge n. 289 del 2002, la quale ha provveduto all'art. 60 a disporre la regionalizzazione dei patti, con conseguente allocazione dei fondi disponibili da parte del CIPE alle Regioni.

In seguito la Conferenza permanente unificata nel 15 aprile 2003 ha poi definito le modalità operative per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale, stabilendo la possibilità che le Regioni possano assumere la responsabilità di coordinamento, la programmazione e la gestione dei patti territoriali, o piuttosto scegliere di mantenere la gestione in capo al Ministero delle Attività Produttive³⁵.

Si ricorda poi la delibera CIPE n. 26 del 25 luglio 2003, che ha disciplinato il processo di regionalizzazione dei patti e le modalità di coordinamento tra Governo e Regioni relative ai contratti di programma.

Una volta delineato tale composito quadro normativo, la Corte costituzionale è intervenuta nuovamente sull'incidenza del dato costituzionale di cui alla riforma del 2001 sul delicato tema della programmazione negoziata, attraverso la pronuncia n. 14 del 2004³⁶.

Nel caso ad essa prospettato, era stata proposta da parte di alcune Regioni questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 67 l. n. 448 del 2001, la legge finanziaria per il 2002, nella parte in cui dispo-

³⁵ A. CONTIERI, *La programmazione negoziata nelle sentenze della Corte costituzionale*, in M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P.S. RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 77, evidenzia la singolarità di tale previsione, che consente alle Regioni di esercitare una funzione propria attraverso uffici statali; sotto forma di rapporto convenzionale si riproporrebbe l'antica figura dell'avalimento, ma in direzione opposta a quella tradizionale, oppure il più recente principio di sussidiarietà verticale in senso ascendente, applicato però ad aspetti organizzativo-istruttori più che alla titolarità del potere, che sembra rimanere in capo alle Regioni.

³⁶ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, in *Giur. it.*, 2004, 2234, con nota di V. TALIENTI, *Le politiche statali di sostegno del mercato alla luce del diritto comunitario e delle competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, con particolare riferimento alla «tutela della concorrenza»*; in *Giur. cost.*, 2004, 237, con nota di A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono una forma di tutela della concorrenza? La sentenza è stata commentata anche da R. CARANTA, La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 990.

neva che i finanziamenti revocati dal CIPE ad iniziative nel settore agroalimentare e nella pesca, fossero poi assegnati al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma nel settore agricolo³⁷.

Dinanzi a tale assunto, le Regioni ricorrenti denunciavano la violazione del criterio di riparto delle funzioni legislative e amministrative.

In via preliminare, la Corte ha posto l'attenzione sul delicato tema del rapporto intercorrente tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative attribuite alla Regioni a seguito della riforma contenuta nel Titolo V della Costituzione, questione da esaminare alla luce della più generale materia degli interventi pubblici.

Essi risultano disciplinati in ambito comunitario in qualità di «aiuti di stato», poiché regolano i rapporti con l'Unione, e presentano rilevanti implicazioni con il settore della concorrenza, a sua volta regolamentato³⁸ sia a livello comunitario³⁹ che nazionale⁴⁰.

³⁷ In particolare, tale disposizione prevedeva che con decreto del Ministro per le attività produttive, di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali, fossero predisposti contratti di programma ed emanati bandi di gara per patti territoriali, attivabili e finanziabili su tutto il territorio nazionale previa delibera del CIPE secondo gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato per l'agricoltura, nei limiti delle risorse rese disponibili attraverso le suddette revoche.

³⁸ Tra i principi fondamentali in materia comunitaria vi è quello che professa un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza; in conformità ad esso, la Comunità è vincolata a perseguire i fini che le sono assegnati dall'art. 2, secondo comma, dello stesso Trattato: uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente, del tenore e della qualità della vita, della coesione economica e sociale e della solidarietà tra Stati membri. I principi comunitari del mercato e della concorrenza devono dirsi comunque ispirati, tra le altre cose, al perseguimento dello sviluppo economico e sociale della Comunità, con conseguente possibilità di intervento dello Stato sul mercato, in quanto, se è vero che gli aiuti di Stato sono vietati, è altresì possibile sostenere che sono ammesse deroghe, ex art. 87, par. 2 e 3 del Trattato CE, ispirate al fine di incentivare la competitività sul mercato stesso.

³⁹ Per una puntuale trattazione della disciplina comunitaria della concorrenza, G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2008, 629 ss.; *Amplius* sul tema della concorrenza in materia comunitaria F. DENOZZA, *La concorrenza come mezzo o come fine*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, 165; A. ADINOLFI, L. DANIELE, B. NASCIMBENE, S. AMADEO, *L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza*, Milano, 2007; M. ANTONIOLI, *Concorrenza*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 848 ss.

⁴⁰ N. LIPARI, P. RESCIGNO, *Diritto civile*, IV, tomo I, Milano, 2009, 52 ss.; B. LIBONATI, *Diritto commerciale, Impresa e società*, Milano, 2005, 69 ss.

Sulla base di ciò, la Consulta rileva che le norme comunitarie in tema di concorrenza non risultano limitate a sanzionare esclusivamente le violazioni della normativa *antitrust*, ma bensì involgono anche la materia degli aiuti, disciplina comune sia al settore agricolo che agli altri settori produttivi.

Sul piano nazionale⁴¹, di converso, la disciplina della concorrenza non può discostarsi dai principi enunciati in ambito comunitario, costituendo essa un parametro di riferimento costante per qualsiasi intervento legislativo che presenti un potenziale impatto sul mercato; in tal modo la nozione di concorrenza sembra acquisire dei risvolti particolarmente delicati, tali da renderla al contempo tanto una concezione statica, in quanto riferita alla garanzia di regolazione e ripristino dell'equilibrio concorrenziale, quanto dinamica, consentendo un intervento pubblico volto ad incentivare profondamente lo sviluppo del mercato e dei suoi naturali equilibri concorrenziali⁴².

Posto che ai sensi dell'art. 117 Cost. il legislatore riserva alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie che riguardano concretamente anche lo sviluppo economico del Paese, nella pronuncia la Corte ha posto in luce l'opportunità di avvalersi di un diverso parametro per tracciare la linea di demarcazione tra la competenza dello Stato e quella delle Regioni in materia di concorrenza.

I giudici assumono, infatti, sia opportuno compiere una valutazione rispetto alla «rilevanza microeconomica» dell'intervento posto in essere dallo Stato, essendo questo l'unico settore in cui lo Stato è legittimato ad adottare aiuti, a condizione che essi vadano realmente ad incidere sull'equilibrio economico generale, lasciando, invece, alle Regioni, la competenza relativa a tutti gli interventi provvisti di incidenza diretta sulla materia regionale⁴³.

⁴¹ A. POLICE, *I «nuovi» poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e le prospettive in termini di tutela giurisdizionale*, in F. CINTOLI, G. OLIVIERI (a cura di), *I nuovi strumenti di tutela antitrust*, Milano, 2007, 85.

⁴² Critico nei confronti della decisione della Corte costituzionale è R. CARANTA, *La tutela della concorrenza*, cit., 990 ss., il quale osserva che «contrariamente a quanto affermato dalla Corte costituzionale, le disposizioni comunitarie in materia di aiuti di Stato di cui agli artt. 87 ss. non sono certo idonee a fondare delle competenze in capo agli Stati, ma a limitare, se non a indirizzare, l'esercizio di competenze, ammesso che siano aliunde fondate».

⁴³ La Corte rileva, poi, che «ad un riparto di funzioni non dissimile da quello appena delineato è ispirata, del resto, la disciplina attualmente vigente sull'amministrazione del patrimonio e contabilità dello Stato (legge 5 agosto 1978, n. 468 «Riforma

Essendo inibito alla Corte effettuare una valutazione nel merito delle scelte economiche assunte dal legislatore, essa conserva tuttavia un sindacato in termini di costituzionalità volto a verificare se i presupposti alla base delle scelte adottate risultino manifestamente irragionevoli, e se i mezzi con cui essa ha operato risultino palesemente sproporzionati rispetto agli obiettivi prefissi.

Posto ciò, la Corte costituzionale ha osservato che la disposizione oggetto del giudizio, nella parte in cui destina al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma, nel settore agroalimentare e della pesca, i finanziamenti revocati dal CIPE ad iniziative di programmazione negoziata nel settore medesimo, non risulta violativa dei criteri di riparto delle competenze fissati all'interno della Costituzione.

Ciò si deduce dalle particolari connotazioni di cui sono provviste le iniziative promosse dallo Stato, dato che i contratti di programma e i patti territoriali si riferiscono all'intero territorio nazionale, nei limiti e nella misura in cui ciò sia reso possibile dalla disciplina comunitaria.

I suddetti interventi, infatti, rientrano nel più generale quadro della programmazione comunitaria degli aiuti con finalità di coesione economico-sociale, rilevanti perciò anche rispetto ai rapporti tra Stato ed Unione Europea, il tutto nell'obiettivo di rafforzare l'efficienza del mercato unitario.

Tali accordi perciò coinvolgono non solo le posizioni degli enti istituzionali ma anche delle imprese coinvolte nell'attività di programmazione, ragion per cui si rientra di diritto nell'ambito della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., in quanto materia rientrante nell'ambito della tutela della concorrenza in senso dinamico e del riequilibrio delle risorse finanziarie⁴⁴.

di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio"). L'art. 3 di tale legge, sotto la rubrica "documento di programmazione economico-finanziaria", configura come interventi propri dello Stato solo quelli che riguardano obiettivi macroeconomici, con particolare riferimento allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, giacché solo a livello statale i grandi aggregati dell'economia nazionale possono essere orientati verso la stabilità e insieme la crescita. La lettera i-ter) dell'art. 11, terzo comma, introdotta dalla legge 25 giugno 1999, n. 208, nel confermare che nella legge finanziaria possono essere contenute norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, esclude, invece, che riguardino la programmazione economico-finanziaria dello Stato interventi di carattere localistico o microsettoriale e quindi non qualificabili come macroeconomici».

⁴⁴ Sulla rilevanza della dimensione macroeconomica cfr., anche, Corte cost., 15 novembre 2004, n. 345, in *Foro amm.*, CdS, 11/2004, 3069 ss.

Infine, la Corte ha escluso la rilevanza della intervenuta regionalizzazione dei patti e della previsione, ad opera della delibera CIPE 25 luglio 2003 n. 26, che i finanziamenti revocati debbano essere utilizzati all'interno del territorio regionale e non più sull'intero territorio nazionale in quanto lo Stato ha abdicato, nella materia in oggetto, al compito di adottare piani di riequilibrio generale, secondo invece quella che era la precedente previsione normativa.

Con un'interpretazione che appare un po' forzata, la Corte costituzionale riporta l'interesse dello Stato, non compreso nel dettato delle norme costituzionali, nell'ambito della nozione di concorrenza in senso dinamico⁴⁵.

Il medesimo ragionamento appena esposto viene riproposto dalla Consulta anche in un'ulteriore questione, affrontata nella sentenza n. 134 del 2005⁴⁶, in cui la Corte ha nuovamente ribadito la rilevanza della dimensione macroeconomica dell'intervento previsto in materia di programmazione negoziata.

Da quanto sinora esposto, può affermarsi che i patti territoriali ed i contratti di programma, rappresentano strumenti di programmazione negoziata di competenza esclusiva delle Regioni, cui spetta altresì regolarne il funzionamento⁴⁷.

b) della disciplina sugli accordi amministrativi contenuta entro la legge n. 241 del 1990

In precedenza si è provveduto ad esaminare l'interessante fenomeno che ha visto passare la tradizionale concezione dell'attività amministrativa imperniata sull'*agere* tipicamente autoritativo della P.A., avente ad oggetto la garanzia della realizzazione degli interessi della collettività attraverso strumenti di natura tipicamente pubblicistica, ad una impostazione incline ad ammettere un potenziale inserimento di

⁴⁵ A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 81; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma*, in *Le Regioni*, 2004, 1016.

⁴⁶ Corte cost., sentenza 6 aprile 2005, n. 134 in *Giur. cost.*, 2005, 1119, con nota di F. SACCO, e osservazioni di L. CASSETTI, *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*.

⁴⁷ S. GENTILE, *Tutela della concorrenza e programmazione negoziata al vaglio della Corte costituzionale: verso un nuovo ritaglio restrittivo delle competenze regionali e locali nel sistema delle autonomie?* in www.amministrazioneincammino.it.

soggetti di natura privata all'interno di moduli procedimentali segnatamente pubblicistici⁴⁸.

Infatti, la possibilità di far partecipare all'attività amministrativa altri soggetti, di natura sia pubblica che privata, ha spinto il legislatore a tipizzare tale modalità di intervento, consentendo l'ingresso a strumenti di carattere privatistico⁴⁹.

Ciò è avvenuto attraverso il dettato dell'art. 11 della l. 241/90, secondo cui l'amministrazione può concludere accordi con i soggetti privati, che vincolano entrambi i contraenti agli impegni assunti, eccetto poi la facoltà riconosciuta alla P.A. di poter recedere dall'accordo in presenza di motivi di interesse pubblico⁵⁰.

Posto ciò, è di tutta evidenza che gli strumenti di programmazione negoziata previsti dalla legge n. 662 del 1996, in ragione della più ampia funzione di programmazione da essi svolta, seppur rappresentando una importante modalità di interazione sia tra più pubbliche amministrazioni, che tra la pubblica amministrazione ed il privato, non presentano caratteristiche affini agli accordi di cui alla tipologia contemplata all'interno del citato articolo 11, ma bensì appaiono provvisti di connotazioni del tutto peculiari. È opportuno per questo citarne brevemente alcuni tratti essenziali.

In primo luogo, l'intesa istituzionale di programma costituisce una modalità contrattuale di raccordo tra Stato e Regioni o province autonome, e non ammette la possibilità che vi partecipino soggetti privati; così, a differenza degli accordi ex art. 11, l'accordo di programma quadro presenta un contenuto tipicamente programmatico, privo di vincolatività.

Risultano invece vincolanti il patto territoriale, il contratto di programma, ed il contratto d'area, i quali, includendo definizioni di vo-

⁴⁸ Il tema dei modelli organizzativi tra pubblico e privato in F. Liguori, *I servizi pubblici locali*, Torino, 2007.

⁴⁹ V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrative secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, 217 ss.

⁵⁰ Sul tema degli accordi amministrativi M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981; G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi*, voce dell'*Enc. giur. Treccani*; E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico, tra amministrazione e privati*, Milano, 1996; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002; ID., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *www.giustamm.it*; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; E. STICCHI DAMIANI, *Gli accordi amministrativi dopo la l. 15/2005*, in *Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2006; F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2008.

lontà esecutive di accordi che ne sono alla base, e facendone pertanto discendere obbligazioni sul piano civilistico, producono effetti sia dal punto di vista pubblicistico che privatistico, ragion per cui se ne afferma la natura tipicamente contrattuale privatistica.

A ciascuna delle suddette tipologie programmatiche consegue però una serie di obblighi in capo alle parti, private e pubbliche, cui è necessario dare attuazione, in ragione della molteplicità dei soggetti coinvolti, e che in caso contrario metterebbe a rischio la finalità di programmazione ad essi sottesa⁵¹.

Ciò ha spinto lo stesso legislatore, agli artt. 11 e 15 della legge sul procedimento amministrativo, a discernere in maniera adeguata la vincolatività di tali strumenti. Per tale ragione l'esame della vincolatività degli strumenti di programmazione negoziata risulta fortemente correlata a quella degli accordi amministrativi in senso ampio, in modo da poterne osservare in maniera analitica ogni eventuale risvolto in termini di invalidità dell'accordo posto in essere sia dal privato con la Pubblica amministrazione, che da più amministrazioni.

In seguito la presente trattazione si occuperà più approfonditamente di tale delicata tematica, tentando di fornire un quadro il più possibile esauriente delle diverse problematiche ad esso connesse, di cui adesso è opportuno accennare.

Si è già detto della crescente tendenza da parte del legislatore ad ammettere possibili inserimenti nell'ambito del procedimento amministrativo non più di natura esclusivamente autoritativa, purché essi siano indistintamente rivolti al perseguimento delle finalità di pubblico interesse cui istituzionalmente sono deputati i pubblici poteri⁵².

Al fine di poter comprendere le implicazioni della problematica in esame rispetto alle differenti tipologie di programmazione negoziata, è necessario ripercorrere a ritroso le tappe dell'iter logico giuridico che ha portato all'attuale formulazione della norma di cui all'art. 11, ed una volta ravvisati eventuali punti di unione tra la normativa pubblicistica e quella privatistica, verificare una potenziale estendibilità di tale fattispecie al modello di contratto compreso all'interno dell'art. 1321 c.c.

⁵¹ V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2003, 264.

⁵² R. NOBILE, *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio. Brevi notazioni sulla loro natura giuridica e sulla loro operatività*, in *Comuni d'Italia*, 2002, n. 5, 639-656.

In primo luogo, occorre osservare la natura peculiare dell'accordo amministrativo, provvista di profili allo stesso tempo sia pubblici che privati, connotazioni che essa presenta anche in relazione al regime di invalidità dell'accordo stesso⁵³.

La dottrina sul punto è apparsa divisa; secondo un orientamento favorevole ad una concezione contrattualistica dell'accordo⁵⁴, i vizi della volontà dell'amministrazione in sede di formazione dell'accordo rientrerebbero nel novero dei vizi del consenso di cui all'art. 1427 c.c.

A tale prospettiva si è però obiettato⁵⁵ che scaturendo gli accordi all'esito di un procedimento amministrativo, dovrebbe ritenersi più idonea alla risoluzione del caso di specie la disciplina dell'evidenza pubblica, dato che un'impostazione del problema esclusivamente in chiave privatistica, potrebbe finire per porre nell'ombra la funzione essenziale svolta dal provvedimento finale.

Si è per tali ragioni giunti all'affermazione circa l'assoluta impossibilità di far rientrare l'istituto degli accordi nell'alveo di un modulo puramente privatistico, stante le ontologiche differenze intercorrenti tra la materia pubblicistica e quella privatistica, e le molteplici funzionalità svolte, in sede di procedimento amministrativo, dal provvedimento emanato all'esito dello stesso, ma di ciò si darà conto adeguatamente nel prosieguo della trattazione.

Da quanto esposto sinora, vista l'asserita compresenza di elementi pubblicistici e privatistici nella fattispecie degli accordi, è utile operare un confronto tra la categoria dell'invalidità privatistica, al suo interno ulteriormente divisa nelle sottocategorie della nullità e dell'annullabilità, e di quella pubblicistica, entro cui è prevista l'annullabilità dell'atto amministrativo.

Anche su questo punto non risulta univocità di pareri in dottrina; secondo un primo orientamento⁵⁶, gli accordi non possiedono natura necessariamente vincolata, ragion per cui dovrebbe ritenersi applicabile la disposizione contenuta entro la prima parte dell'art. 21-*octies*, ma tenendo presente un dato fondamentale, ovvero che, essendo gli accordi

⁵³ V. MENGOLI, *Accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. ult. cit., 88.

⁵⁴ S. GIACCHETTI, *Gli accordi dell'art. 11 della legge 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *www.giust.it*.

⁵⁵ Tra tutti si veda G. GRECO, *Accordi e contratti della pubblica amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, 413.

⁵⁶ G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, op. cit., 192.

la risultante dell'iter procedimentale svolto in precedenza, non sussiste alcun dubbio in merito alla loro vincolatività per gli accordi che le singole normative di settore prevedono di volta in volta per la singola fattispecie.

Di converso, per quanto attiene agli accordi «facoltativi», ossia potenziali strumenti di risoluzione posti in alternativa all'emanazione del provvedimento autoritativo da parte della P.A., al fine precipuo di dare tutela agli interessi della collettività, non predefiniti da disposizioni normative *ad hoc*, anch'essi, in linea teorica, in virtù della diffusa proceduralizzazione dell'attività amministrativa, dovrebbe rientrare di diritto nella categoria degli accordi in esame.

Ciò induce a compiere una preliminare riflessione in merito alla natura discrezionale o meno di un provvedimento amministrativo, soffermandosi su ogni possibile aspetto entro il quale esso possa concretamente realizzarsi⁵⁷.

Dal complesso degli elementi esposti, appare pienamente condivisibile la teoria per cui gli accordi possono essere provvisti di contenuti anche non vincolanti, tanto che il giudice può valutarne la presunta illegittimità in tutte le ipotesi in cui tali profili costituiscano effettivamente una violazione di legge.

Il provvedimento finale potrà perciò ritenersi censurabile sia rispetto ai tradizionali vizi di legittimità dell'atto, sia sotto il profilo dell'eccesso di potere, essendo tale aspetto fortemente connesso all'*agere* discrezionale della P.A.⁵⁸, rendendo gli accordi amministrativi più propriamente espressione dell'esercizio del potere amministrativo che un'attività di autonomia privata.

4. Un settore di crescente sviluppo della programmazione negoziata: la materia urbanistica

L'esame della programmazione negoziata non può prescindere dall'analisi di un settore con il quale esso presenta delle fortissime implicazioni, ovvero quello urbanistico, un ambito che, nel corso del tempo, ha fatto un ricorso sempre maggiore ai moduli consensuali dell'azione amministrativa in particolare relativamente all'uso ed al Governo del territorio.

⁵⁷ G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, op. cit., 196.

⁵⁸ G. GRECO, *Accordi e contratti della pubblica amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema*, op. ult. cit., 413 ss.

La nascita della programmazione negoziata si è verificata in seguito all'emersione, intorno al secolo scorso, di un legame particolarmente forte tra la pianificazione urbanistica e quella economica, alla base del quale vi erano, in realtà, cospicui interessi di natura economica sul territorio in questione⁵⁹.

Nel settore urbanistico, i suddetti strumenti vengono utilizzati allo scopo di definire le operazioni concordate d'intesa tra uno o più soggetti pubblici a ciò competenti e la parte o le parti private, al fine di stipulare interventi di tipologie differenti ma ugualmente diretti ad un comune obiettivo di sviluppo del territorio e che per tale ragione necessitano di un esame complessivo di tutte le attività rivolte a tale scopo⁶⁰.

Alcuni esempi di pianificazione territoriale espressa nelle forme di accordi stipulati tra imprenditori privati e lo Stato sono rinvenibili sin dai primi anni settanta in Italia, ma è solo negli anni novanta che sulla scena giuridica iniziano a prendere corpo nozioni come quella di riqualificazione urbana, accanto ad una serie di obiettivi di rilievo da perseguire mediante strumenti adeguati, che vengono definiti «programmi complessi», un primo e significativo passo nel percorso diretto alla tipizzazione di strumenti di pianificazione territoriale idonei alla realizzazione delle finalità prefisse con l'ausilio delle risorse pubbliche e private previste per la tipologia di programmazione ricorrente⁶¹.

La programmazione negoziata risulta perciò una modalità attraverso la quale i soggetti pubblici da un lato ed i privati dall'altro predispongono progetti di sviluppo locale, coordinando le tempistiche e le risorse da impiegare nelle attività intraprese, il tutto in linea con i ca-

⁵⁹ Sul punto, ampiamente, G. CAIA, *Governo del territorio ed attività economiche*, in *Il Governo del territorio*, a cura di S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, Atti del VI Convegno nazionale A.I.D.U. (Pescara, 29-30 novembre 2002), Milano, 2003, 199. L'A. rileva che «il dato concreto da cui prendere le mosse, per una riflessione sul rapporto tra Governo del territorio ed attività economiche, è la naturale insistenza sul territorio della maggior parte delle attività umane aventi un contenuto economico. Forse con la sola eccezione di certi settori della cosiddetta new economy (ad esempio i servizi on line), lo svolgimento di qualsiasi attività imprenditoriale incrocia necessariamente, in modo più o meno intenso, il territorio».

⁶⁰ La programmazione negoziata nasce altresì da una esigenza tipica dello Stato sociale, il cui aspetto giuridico più rilevante viene appunto individuato nella programmazione, intesa come metodo democratico per raggiungere le mete sociali poste dalla Costituzione. In tal senso: I.M. MARINO, *La programmazione come «sistema giuridico»*, in *Dir. soc.*, 1990, 427 ss.

⁶¹ N. ASSINI, T. TARDELLI, *Governo del territorio. Pianificazione urbanistica ed «Amministrazione consensuale»*, Bergamo, 2006, 98.

noni della sussidiarietà e della semplificazione amministrativa, All'interno della suddetta categoria sono ricompresi, come si è detto, una serie di strumenti che in vario modo mirano a perseguire l'obiettivo dell'efficienza dell'attività della P.A., anche assicurando un proficuo coordinamento tra più amministrazioni, e così migliorando sensibilmente i canali di comunicazione tra quelle centrali e quelle periferiche.

Il primo dato normativo da cui trarre previsione degli strumenti di programmazione negoziata in materia è costituito dal d.lgs. n. 96/1993, disciplinante il «Trasferimento dei soppressi Dipartimenti per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno», il quale si occupa di promuovere, avvalendosi di strumenti di raccordo tra le autorità nazionali e quelle comunitarie, lo sviluppo delle aree depresse, secondo moduli che prevedono alternativamente la programmazione negoziata in senso stretto, accordi di programma, contratti di programma o intese di programma; tale provvedimento rappresenta pertanto, il primo reale intervento diretto ad una efficiente utilizzazione del territorio⁶².

Ciò avviene attraverso la costruzione di siti industriali nelle aree depresse realizzati ad opera dello Stato, nei quali gli industriali si impegnano a stabilire imprese in grado di fornire occupazione e di migliorare significativamente le condizioni economiche del territorio in questione; essa appare modulata quindi, secondo un primitivo schema di concertazione, l'essenza primaria di ogni forma di programmazione negoziata.

Di seguito degno di menzione è l'intervento innovatore occorso con la legge 19 dicembre 1992 n. 488, con la quale si è provveduto ad abolire l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ampliare la nozione delle aree depresse, e rimettere in capo al Ministero del bilancio e della programmazione economica la titolarità della funzione di programmazione, segnando una tappa di unificazione importante nel percorso ideale verso l'utilizzazione degli strumenti consensuali di esercizio dell'azione amministrativa nel settore urbanistico.

È solo con la legge n. 104/1995 che viene finalmente formalizzata la nozione di programmazione negoziata, nonché individuate in maniera analitica le modalità di articolazione della stessa, ma il dato di

⁶² R. GRACILI, L. MELE, *L'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in Atti del XLVII Convegno di studi amministrativi di Varenna, 20-22 settembre 2001, 301.

maggior rilievo contenuto nella normativa *de qua* è la contemplazione della prima espressione di partenariato sociale, tramite la possibilità per i soggetti privati di poter prender parte direttamente alla concertazione⁶³.

La definizione accurata di programmazione è però contenuta all'interno dell'art. 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*», secondo la quale tale nozione si arricchisce di nuove *species* da inserire nel proprio *genus*, attraverso l'inclusione di innovative figure di accordi realizzabili sia tra soggetti pubblici, sia statali che locali, che tra soggetti pubblici e soggetti privati, ponendo in essere molteplici interventi coordinati di sviluppo del territorio.

È possibile perciò distinguere tra le modalità di programmazione, in primo luogo l'intesa istituzionale di programma, consistente in un accordo stipulato tra Amministrazione centrale, regionale o delle Province autonome, allo scopo di promuovere lo sviluppo di una data area in termini di occupazione, sulla base di un formulato piano pluriennale di interventi sul territorio.

Vi è poi la possibilità di addivenire ad un accordo di programma quadro, su iniziativa di Regioni o Province autonome, con enti locali e soggetti sia pubblici che privati, in attuazione di un'intesa istituzionale di programma, in tutti i settori da essa previsti.

È contemplata di seguito la figura del patto territoriale, un accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, provvisto dei medesimi contenuti dell'accordo di programma qua-

⁶³ P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, cit., 19, rileva che i vincoli posti dalla politica comunitaria hanno giocato un forte ruolo a favore della modifica dell'assetto dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, nonché tra questi ed i privati, «*adeguandosi così alle pratiche comunitarie che tendono a coinvolgere nelle azioni pubbliche sia i soggetti dello stato ordinamento che quelli dello stato comunità. (...) Preso atto, cioè, che le politiche o le azioni programmatiche di settore - a cui corrispondono spesso le materie oggetto di disciplina comunitaria - non possono trovare concreta attuazione senza la partecipazione attiva delle regioni e delle autonomie territoriali - ovvero attraverso l'azione legislativa e amministrativa di questi - pena la difficoltà di realizzare interventi sul territorio, di sviluppare politiche locali di partenariato pubblico-privato, di svolgere funzioni di controllo e vigilanza sul rispetto delle discipline emanate e sull'attuazione delle politiche deliberate, la legislazione a partire dal 1995 (legge n. 104/1995) ha introdotto nell'ordinamento - proprio per il raggiungimento di questi obiettivi - istituti giuridici di coordinamento degli interessi plurimi e differenziati sia tra poteri pubblici sia tra questi ed i privati, poi affinati dalla successiva legge n. 662/1996».*

dro, e diretto a garantire una serie di interventi di promozione dello sviluppo locale.

Il contratto di programma è invece lo strumento di concertazione, collocato in aree di crisi, redatto congiuntamente da parte di Amministrazioni, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed eventuali altri soggetti coinvolti, al fine di migliorare lo sviluppo di territori predefiniti.

Infine vi è il contratto d'area, un mezzo attivato di concerto da parte di enti locali, parti sociali ed altri soggetti, in modo da migliorare significativamente il tasso occupazionale in un'area dai confini ridotti. Un esame accurato delle singole tipologie di programmazione negoziata verrà compiuto nel Capitolo IV della suddetta trattazione.

Tali strumenti trovano significative applicazioni in ambito urbanistico, in particolar modo nell'ambito della pianificazione del territorio in vista della riqualificazione urbana; con l'ausilio dei suddetti moduli è infatti possibile apportare delle varianti ai piani generali, rimettendo anche in capo al soggetto privato la possibilità di essere parte attiva nell'adozione di tali decisioni, tranne che nel caso delle intese istituzionali di programma.

Gli accordi di programma quadro, infatti, nonché i patti territoriali ed i contratti d'area, possono avere effetto di variante agli strumenti urbanistici, qualora sussistano le determinazioni congiunte dei soggetti pubblici competenti.

Il privato è così posto nelle condizioni di partecipare alla programmazione economica, oltre che alle scelte di pianificazione urbanistica, essendo questi legittimato a stipulare, in fase precedente alla stipulazione dell'accordo, le varianti allo strumento urbanistico che rendano possibile o solo più conveniente l'investimento.

Il Comune può quindi impegnarsi ad intervenire anche sul proprio strumento urbanistico per permettere l'insediamento di nuovi impianti produttivi⁶⁴, in cambio del corrispondente impegno del privato, che si avvale della variante, ad attuare determinate scelte imprenditoriali conformi ad obiettivi di politica economica di interesse locale⁶⁵.

Per una disamina adeguata circa le problematiche sottese a tale questione si rimanda al cap. IV della trattazione.

⁶⁴ E. CICCOTTI, P. RIZZI, *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Roma, 2005.

⁶⁵ A. CONTIERI, *op. ult. cit.*, 75.

CAPITOLO SECONDO
GLI STRUMENTI
DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

SOMMARIO: 1. L'evoluzione della programmazione negoziata: dalla programmazione autoritativa alla concertazione contrattata. – 2. Gli strumenti di pianificazione negoziata. – 2. Gli strumenti quadro: a) L'Intesa istituzionale di programma; b) L'Accordo di programma quadro. – 3. Gli strumenti operativi territoriali per la promozione dello sviluppo locale. – 3.1. I patti territoriali. – 3.2. Il ruolo del soggetto responsabile all'interno del patto territoriale. Il sistema della programmazione socio-economica territoriale e settoriale. – 3.3. Natura giuridica del patto territoriale: il problema della vincolatività per i soggetti pubblici e privati. – 3.4. Aspetti giuridici innovativi dei patti territoriali in rapporto a conferenza di servizi, accordi di programma e contratti di area. – 3.5. Il contratto d'area. – 3.6. Il contratto di programma. – 3.7. La programmazione negoziata nell'agricoltura: i contratti di filiera.

1. L'evoluzione della programmazione negoziata: dalla Programmazione autoritativa alla concertazione contrattata

Gli anni '90, come noto, si sono caratterizzati nel nostro Paese per una profonda crisi economica e politica. Il grave dissesto finanziario di quegli anni, che condusse all'avvio di drastiche politiche di risanamento del debito pubblico, la crisi di un intero ceto politico accompagnata dalla crisi sociale prima ancora che produttiva, influirono in misura determinante sul processo di sviluppo economico¹.

Inoltre, con la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e con l'affermazione di un intervento ordinario, non più limitato alle aree depresse ma esteso all'intero territorio nazionale², si riscontrò una forte difficoltà di sviluppo socio-economico nel meridione, dovuta, probabilmente, alla mancanza di una classe dirigente capace di soddisfare le esigenze sociali e, sicuramente, alla mancanza di un'im-

¹ Oltre al fallimento dell'impresa pubblica, si unì la crisi attraversata dai grandi gruppi industriali e la perdita di competitività delle stesse sui mercati internazionali.

² L'affermazione dell'intervento ordinario si ha con la legge 19 dicembre 1992 n. 488.

prenditoria forte, pronta a rischiare risorse proprie per il raggiungimento di finalità di sviluppo³.

Intanto, sul piano comunitario, si affermano nuovi principi ed una nuova realtà che incideranno in maniera determinante sulle politiche dei vari Stati dell'Unione, soprattutto per quanto riguarda la crescita della dimensione locale. È proprio in questi anni, precisamente il 7 febbraio 1992, che viene firmato il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1 novembre 1993, da cui scaturisce l'Unione Europea e da cui consegue il mutamento, non solo terminologico, della denominazione di Comunità Economica Europea in Comunità Europea⁴.

I fini principali che il Trattato si propone di raggiungere sono principalmente la necessità di una politica di coesione economica-sociale tra gli Stati membri, con la creazione di nuove forme di collaborazione e cooperazione tra i governi, soprattutto in settori di particolare importanza come quelli della giustizia e della difesa; la costituzione di un mercato unico europeo, con l'istituzione di una moneta unica⁵.

Il Trattato introduce anche un fondamentale principio, quello di sussidiarietà, che porrà le fondamenta per quel processo di decentramento istituzionale che, in Italia, ha ricevuto dignità costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con l'emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 e, da ultimo, con la legge 5 giugno 2003, n. 131⁶.

A livello comunitario tale principio afferma la necessità di attribuire competenze agli enti più vicini ai cittadini, perché maggiormente capaci di farsi portavoce delle loro esigenze; si esalta, quindi, la dimensione locale e si mette in luce l'importanza che deve attribuirsi agli enti territoriali. Ed in questa ottica, il Trattato dispone che le risorse co-

³ G. GAROFOLI, *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1991; G. DE RITA, A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998; S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Cacucci, 2003, 36 ss.; G. NARDOZZI, *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Laterza, Bari, 2004.

⁴ G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1998.

⁵ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2002, 164 ss.

⁶ M. CAMELLI, *Amministrazione e interpreti dinanzi al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1273 ss., evidenzia problematicamente la scomparsa della categoria delle autonomie funzionali dal nuovo articolo 118, sottolineando come la complessità del nuovo sistema introdotto dalla riforma amministrativa non consente semplificazioni eccessive che riducono la questione del decentramento alla sola dimensione territoriale.

munitarie siano principalmente indirizzate ad iniziative locali per lo sviluppo e l'occupazione, incentivando la «mobilitazione dal basso» di competenze, energie, risorse, saperi⁷.

L'Italia cerca di adeguarsi a quanto stabilito a livello comunitario, riformando tutto il sistema di politiche per lo sviluppo economico mediante strumenti atti ad incentivare e favorire la crescita economica attraverso progetti di investimento che si integrino con le vocazioni produttive delle aree in cui si insediano tentando percorsi di sviluppo diversi dal passato.

Ed in questa nuova visione organizzatoria dei pubblici poteri, rientra il ruolo determinante nel panorama delle politiche pubbliche di sostegno all'economia svolto dal CNEL il quale, mediante la sua azione, cerca di coinvolgere tutti i soggetti economici e sociali, sia pubblici che privati, portatori ciascuno di specifici interessi, nella costruzione di un progetto di sviluppo locale.

La sussidiarietà, considerata non a torto «una delle idee forti del costituzionalismo del nostro tempo»⁸, diventa lo strumento di distribuzione delle competenze tra Amministrazioni, in omaggio ai principi, anche costituzionale in diritto amministrativo, ai sensi dell'art. 97 Cost., di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa⁹, e che addirittura di recente ha assunto spazi di ampliamento ancora maggiori, a seguito della storica pronuncia della Consulta del 2003 n. 203¹⁰.

Si delinea così una concezione nuova del principio di sussidiarietà, una concezione «procedimentale e consensuale» (par. 2.2.), nel senso di una sua «procedimentalizzazione», ovvero della previsione di una disciplina che prefiguri lo sviluppo di una azione amministrativa ispirata

⁷ A. PIAZZA, *L'evoluzione dei trattati istitutivi della Comunità Europea e il ruolo crescente acquisito dagli enti territoriali nelle politiche comunitarie*, in www.diritto.it/articoli/europa. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, 373.

⁸ A. D'ATENA, *Forma Stato. Dalla piramide all'arcipelago*, *Impresa e Stato*, 1996, 4.

⁹ Molteplici i commenti alla sentenza n. 303/2003, fra gli altri: R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it, n. 12/2003, nonché L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astridonline.it; M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303*, in www.LexItalia.it, n. 12, 2003, 1.

¹⁰ M. DI PAOLA, *op. cit.*, 3 ss.

alla concertazione ed al coordinamento tra Amministrazioni coinvolte nella cura del medesimo interesse pubblico ovvero di interessi pubblici tra loro correlati¹¹.

La sentenza n. 303 del 2003 aiuta a comprendere i margini della flessibilità introdotta nell'esercizio dell'attività amministrativa dal principio di sussidiarietà verticale. È stato rilevato che in base all'interpretazione data dalla Corte del rinnovato art. 118 Cost. – secondo cui «*le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato*» – le funzioni rispondono, per la propria allocazione, non più al principio di legalità così come precedentemente inteso, ma ai criteri di adeguatezza e proporzionalità i quali costituirebbero l'unica modalità per derogare alla loro attribuzione ai comuni, così che non sia più la funzione a seguire la legge, ma il contrario¹².

Nella sentenza n. 303/2003 la Corte afferma per la prima volta la necessità di una distribuzione delle competenze in senso dinamico, che cioè tenga conto, di volta in volta, delle esigenze di unitarietà o meno nell'esercizio del potere pubblico¹³. Il principio si sarebbe così trasformato in *fattore di flessibilità in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie*. Di conseguenza, afferma la Corte, è possibile che lo Stato attragga funzioni legislative e amministrative delle Regioni, fatte salve attività concertative e di coordinamento orizzontale, quali le intese¹⁴. In

¹¹ M. DI PAOLA, *op. cit.*, 3; Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303 in www.giustcost.org/decisioni/2003.

¹² L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni amministrative: la legislazione seguirà*, Intervento al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo su «*Condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione*», Napoli, 7-8 ottobre 2004, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹³ Cfr. S. RICCI, *Riflessioni su buon andamento e principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in www.giustcost.org/decisioni/2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.giustcost.org/decisioni/2003. A. POLICE, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi: la funzione amministrativa nello Stato plurale, in Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di L. Chieffi e G. Clemente di S. Luca, Giappichelli, Torino, 2004, 315 ss.

¹⁴ G. RAZZANO, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, 4, in www.astrionline.it; dello stessa A., *La «reinterpretazione» della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003*, in *Giur. it.*, 2005, 201.

altri termini, si afferma il principio di sussidiarietà nella sua accezione centralistica, pur sottolineando la necessaria ed opportuna collaborazione che deve esistere fra Stato ed enti territoriali postulante l'intesa¹⁵.

Peraltro, nella sentenza n. 151 del 2005, la Corte, superando le garanzie procedurali ed i moduli collaborativi delineati nella sentenza n. 303/2003, ammette che lo Stato possa esercitare una funzione «sussidiaria» anche in assenza di un'intesa con la Regione interessata.

A fondamento della competenza statale, la Corte invoca il principio di sussidiarietà, in base al quale può essere autorizzato l'esercizio delle potestà regolamentari in deroga alla regola di riparto posta dal sesto comma dell'art. 117 Cost. Nella sentenza, i Giudici rilevano che «*l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare nella specie giustificata – alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione – da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo [si trattava nella specie della previsione di un contributo per l'acquisto di un decoder per la televisione digitale terrestre: n.d.r.] non essere uniforme sull'intero territorio nazionale*». Manca nella sentenza uno scrutinio sui meccanismi di intesa collegati all'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa. La Corte, attenua, quindi, la rigidità dell'impianto precedente, ritenendo non più indefettibile il ricorso allo strumento dell'Intesa tra Stato e Regioni nei casi di coinvolgimento di interessi superiori e centralizzati, oltre che locali, dovendo in ogni caso prevalere le esigenze di efficace perseguimento delle finalità unitarie¹⁶.

La ricostruzione operata dalla dottrina del principio di sussidiarietà e le ulteriori considerazioni sopra svolte evidenziano come la programmazione negoziata costituisca attuazione della sussidiarietà intesa in entrambe le accezioni, orizzontale e verticale.

La programmazione negoziata ha infatti cominciato a farsi strada in maniera irreversibile parallelamente alla crescente erosione della

¹⁵ G. RAZZANO, *op. ult. cit.*, in *Giur. it.*, 2005, 201.

¹⁶ Corte cost., 12 aprile 2005, n. 151, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2004), in www.federalismi.it; G. RAZZANO, *op. cit.*, 5, in www.astrionline.it.

sfera autoritativa della pubblica amministrazione: da strumento quadro destinato a definire i rapporti dello Stato con l'imprenditoria privata si è trasformata in una serie di strumenti atti a regolare i rapporti dello Stato con una pluralità di soggetti, pubblici e privati, anche contestualmente¹⁷.

Il patto territoriale si inserisce a pieno titolo in questa linea, costituendo anzi uno dei momenti di maggiore innovazione. E questo non solo perché lo schema del patto prevede un accordo sottoscritto tra soggetti di diversa natura sia pubblica che privata, ma anche perché si configura come una risposta puntuale ed adeguata ad esigenze che i modelli tradizionali di ausilio all'iniziativa privata non potevano soddisfare. Con il patto territoriale, infatti, la concertazione tra pubblico e parti sociali si svolge a livello locale in una dimensione in cui il radicamento con il territorio assume forti connotati qualitativi.

In tale contesto, la contrattazione non si pone più come mezzo di attuazione di un programma pubblico, ma come strumento per il perseguimento di obiettivi che, pur se necessariamente compatibili con indicazioni programmatiche di livello più elevato, trovano nel patto stesso, ovvero nell'accordo tra i soggetti che lo sottoscrivono, la propria esatta e completa definizione.

Una volta chiariti i riflessi prodotti dalla progressiva erosione della sfera autoritativa della pubblica amministrazione sui moduli contrattuali dell'agire amministrativo, si comprende l'affermarsi della contrattualizzazione dei rapporti con le amministrazioni e tra le amministrazioni¹⁸ nelle metodologie della programmazione.

Attraverso le procedure della cd. 'contrattazione negoziata' (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma) si intende fornire una spinta innovativa alla promozione dello sviluppo nelle aree depresse grazie anche ad una più decisa «territorializzazione» degli interventi, mediante la negoziazione, tra soggetti pubblici e privati, degli interventi strutturali necessari ad un corretto ed ottimale sviluppo del territorio, nel segno di una visione complessiva unitaria delle esigenze in gioco, da realizzare attraverso una decisione concordata.

Come rilevato da alcuni Autori¹⁹, l'economia globale, se da un

¹⁷ R. GALLIA, *op. cit.*, in *Riv. giur. mezzog.*, n. 1, 1997, 360.

¹⁸ G. DI GASPARE, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in www.amministrazioneincammino.Luiss.it, 8.

¹⁹ C. TRIGLIA, *Sviluppo locale Un progetto per l'Italia*, Laterza, 2005. L'A. nel suo saggio sostiene che fonte di sviluppo dell'economia internazionale sia la «capacità

lato costituisce una opportunità per le economie forti di determinare una riduzione del ruolo autonomo delle comunità locali nella capacità di progettare un modello di sviluppo locale territoriale, dall'altro paradossalmente, rafforza la componente locale dello sviluppo e l'agente dello sviluppo stesso non è più l'*impresa* in quanto tale, ma il *territorio* inteso come sistema economico-sociale e culturale, portatore, cioè, di valori, e di un *humus* particolare, che connota ed identifica il prodotto²⁰. Da qui la necessità di attivare *sistemi produttivi locali integrati* in cui cooperino imprese, ricerca, enti locali, mondo del lavoro, società civile, credito locale, per integrare e rafforzare le filiere e in cui si sostenga finanziariamente non l'impresa ma i progetti produttivi e gli ambiti territoriali di sviluppo locale.

Del resto, la realtà attuale dimostra con sempre maggiore evidenza la stretta correlazione che esiste tra decisioni politiche, sviluppo economico e sviluppo sociale, i quali tutti richiedono il ricorso ad una sinergia tra pubblico e privato²¹.

Con le nuove competenze assegnate dalla riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni hanno assunto responsabilità nuove nelle politiche di sviluppo regionale e si definiscono come soggetti di programmazione. La Regione può sostenere la cooperazione tra enti locali e tra i vari sistemi locali, anche con il decentramento a questi livelli di funzioni e poteri e, con gli obiettivi, le risorse e gli strumenti della programmazione regionale, promuovere la cooperazione tra i sistemi locali anche a livello interregionale.

Conseguentemente, e coerentemente, gli strumenti giuridici a cui si affida l'intervento pubblico devono rapportarsi a queste nuove esigenze, a queste nuove sensibilità, a questo nuovo esprimersi degli interessi e delle loro rappresentanze, attraverso un coinvolgimento diretto e paritario da cui scaturisca e si formalizzi la contrattazione program-

di costruzione sociale», cioè «la capacità dei soggetti istituzionali locali di cooperare per avviare e condurre percorsi di sviluppo condivisi che mobilitino risorse e competenze locali».

²⁰ Nell'epoca della globalizzazione per contrastare il peso delle economie forti è indispensabile puntare ad una valorizzazione delle produzioni e delle risorse locali esaltandone le qualità specifiche e le risorse in loco in grado di rispondere a queste esigenze di qualità e di tipizzazione legate al luogo, coniugandole col concetto di sostenibilità vista come opportunità. Del resto molte delle risorse disponibili per lo sviluppo locale sono finanziate dalla comunità europea.

²¹ C. TRIGLIA, *op. cit.*, Laterza, 2005.

mata²². Fare pianificazione non significa semplicemente predisporre un documento di programmazione ma praticare un metodo di governo. Significa entrare nel merito della selezione delle priorità degli interventi da portare a realizzazione in base alla loro capacità di innescare processi di sviluppo. È evidente che la determinazione di tali priorità d'intervento è la risultante di un confronto continuo tra gli attori del sistema locale, calibrato anche sulla congiuntura economica e sulla reale disponibilità di risorse. Si comprende, quindi, come lo sviluppo di questa «nuova programmazione» dipenda in misura prevalente dal ruolo esercitato dalle Regioni e dagli enti locali nella negoziazione fra tutti gli attori coinvolti nel reperimento delle risorse economiche e finanziarie.

A tal proposito, l'auspicio che si formula in merito alla futura politica di sviluppo locale è che essa non si discosti, così come in parte avvenuto con la regionalizzazione dei patti territoriali, dal principio costituzionale della sussidiarietà verticale ed orizzontale. Il rischio, infatti, che si corre concretamente è che il surrichiamato principio assurga semplicemente a criterio metagiuridico, privo di cogente vincolatività nei confronti dell'azione programmatica ormai sottesa a tutti i processi di sviluppo e di miglioramento delle condizioni economico-sociali a livello locale.

Al contrario, la sussidiarietà, intesa sia in senso verticale che in senso orizzontale, deve costituire un ineludibile parametro di riferimento per gli strumenti di programmazione negoziata. Il rispetto del principio di sussidiarietà verticale può aversi soltanto attribuendo agli Enti locali, ed in special modo ai Comuni, la possibilità effettiva di farsi promotori di iniziative e progetti finalizzati allo sviluppo economico-sociale del proprio territorio e di esercitare, in conformità all'art. 118, 1 comma, della Costituzione, le funzioni amministrative necessarie per dare attuazione alle idee elaborate dal basso²³.

²² Cfr. AA.VV., *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, a cura di F. Adornato, Franco Angeli, 2005. Le politiche d'investimento pubblico sono basate sulla continua interazione tra diversi livelli istituzionali (nazionali e non), tra diversi soggetti (enti territoriali, autonomie funzionali, associazioni di categoria e sindacati) sul medesimo territorio.

²³ A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002, 99 ss.; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 409 ss.

L'osservanza del principio di sussidiarietà orizzontale presuppone invece che non debba essere preclusa ai soggetti privati la possibilità di rendersi promotori, come previsto dall'art. 118, 4 comma, della Costituzione, di valide iniziative progettuali che favoriscano lo sviluppo e la tutela del territorio. E ciò determina che gli strumenti da utilizzare debbano essere coerenti con il ruolo riconosciuto ai cittadini ed alle imprese del territorio.

È ovvio che per consentire concretamente ai privati lo «svolgimento di attività di interesse generale», si deve superare il pregiudizio che gli stessi non possano che aspirare al perseguimento degli interessi personali, disinteressandosi dell'esercizio delle attività preordinate alla realizzazione degli interessi collettivi, che pure il legislatore costituzionale del 2001 ha loro demandato.

2. Gli strumenti di pianificazione negoziata

2.1. Gli strumenti quadro

a) L'Intesa istituzionale di programma

La programmazione negoziata si esprime su due livelli, distinti in virtù della partecipazione istituzionale e/o territoriale.

Ad un primo livello si colloca l'istituto della Intesa istituzionale di programma, strumento di programmazione di carattere generale e cardine del nuovo sistema di interazione fra diversi livelli amministrativi.

L'Intesa istituzionale di programma, è definita dall'art. 2. comma 203, lettera b) della legge n. 662 del 1996 come «*l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica ... per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati*».

Difatti, essa viene promossa ed attuata dal Governo nazionale in collaborazione con le Regioni e le Province autonome al fine di perseguire l'obiettivo della trasformazione dello Stato secondo i principi del federalismo²⁴.

L'Intesa costituisce il quadro di riferimento programmatico degli interventi di programmazione negoziata che è possibile realizzare a li-

²⁴ Così come precisato dalla Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997.

vello locale nonché lo strumento di coordinamento della programmazione negoziata a livello regionale²⁵, attraverso il quale le Regioni possono instaurare un dialogo costante di natura negoziale con gli organi del Governo centrale²⁶.

Attraverso l'Intesa istituzionale di programma, le Regioni e le Province autonome concordano con il Governo gli obiettivi da conseguire nei quali è indispensabile l'azione coordinata degli organismi predetti, i settori e le aree in cui effettuare interventi infrastrutturali, materiali ed immateriali, finalizzati allo sviluppo del territorio regionale, impegnandosi quali parti contraenti a porre in essere ogni misura necessaria per la programmazione e l'attuazione delle azioni concertate, secondo modalità e tempi specificati in ciascuno degli strumenti attuativi.

I soggetti coinvolti nell'accordo dell'Intesa istituzionale di programma sono sostanzialmente tre: Governo, Giunte delle Regioni e Province autonome.

Oggetto dell'Intesa è dunque una collaborazione fra istituzioni di diverso livello (statale e locale), finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati, da realizzarsi nel territorio della singola Regione o Provincia autonoma, in coerenza con il quadro della programmazione comunitaria, statale e regionale.

La stessa legge n. 662 del 1996 che ha istituito l'Intesa istituzionale di programma, rinvia per la disciplina dei nuovi strumenti di attuazione della politica economica alla delibera C.I.P.E. del 21 marzo 1997²⁷, la quale precisa la sua natura di strumento di Programmazione Negoziata volta allo sviluppo economico ed occupazionale di una de-

²⁵ R. GUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, 227; G.M. CAIMI, *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2001.

²⁶ A. MANNO, G. ARVANGIOLI, *Le Intese istituzionali di programma Stato-Regioni*, Le Istituzioni del federalismo, Regione e Governo locale, 1999, 323.

²⁷ Oltre ai *Provvedimenti di attuazione, di integrazione e di modifica della legge 19 dicembre 1992, n. 488 e del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96*. Disciplina della programmazione negoziata (Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997), pubbl. su G.U. n. 105 dell'8 maggio 1997, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1997, Il Mulino, 552-576, che definisce, tra l'altro, le finalità, l'oggetto, i soggetti e le modalità attuative dell'Intesa istituzionale di programma, si v. anche la delibera C.I.P.E. 9 luglio 1998, (pubbl. Su G.U. n. 207 del 5 settembre 1998) *«Accelerazione attività istruttorie dei dodici patti territoriali approvati il 18 dicembre 1996, il 23 aprile 1997 e il 26 giugno 1997»*.

terminata area, affrontando le relative problematiche attraverso una collaborazione tra i vari livelli delle istituzioni.

In base al quadro normativo delineato, l'Intesa istituzionale di programma costituisce quindi, un accordo avente ad oggetto la codeterminazione, da parte degli esecutivi statale e regionale, delle linee fondamentali dell'intervento pubblico nel territorio della singola Regione, o almeno di alcuni obiettivi ritenuti particolarmente qualificanti.

Attraverso l'Intesa istituzionale di programma è quindi possibile intervenire in qualunque settore produttivo e coprire, così, l'intero orizzonte degli investimenti pubblici che rilevano per lo sviluppo del territorio regionale realizzando *«un raccordo tra la programmazione regionale e quella statale»*²⁸. Ciò determina la possibilità di coordinare quanto pianificato a livello nazionale e regionale permettendo, così, il miglior utilizzo delle risorse, pubbliche e private, anche attraverso il raccordo degli obiettivi comuni, da un lato, e degli strumenti messi a disposizione dalle due Amministrazioni dall'altro.

Obiettivo sostanziale dell'Intesa è quello di concordare, fra i soggetti pubblici che la sottoscrivono, una serie di interventi ed opere pubbliche sul territorio della Regione, basandosi su di una ricognizione delle risorse finanziarie pubbliche, ma anche private e di origine comunitaria, per quanto riguarda i fondi strutturali disponibili, ed utilizzando a tale scopo le procedure amministrative definite dalla legge. In tal modo, le Regioni raggiungono il risultato di indirizzare la politica di uso e governo del territorio, decidendone autonomamente i percorsi di sviluppo, pur tuttavia affiancando alla scelta discrezionale un momento di concertazione con il Governo centrale²⁹.

Questo processo di concertazione e codecisione realizza un'ulteriore funzione e cioè quella di favorire lo sviluppo locale realizzando la sussidiarietà in senso orizzontale ed il federalismo amministrativo³⁰.

In ordine al contenuto, ogni Intesa deve specificare al suo interno:

a) l'oggetto, intendendo con ciò *«i programmi di intervento nei settori di interesse comune»* (ex c. 203, art. 2, l. 662/96) che devono essere attuati mediante gli Accordi di programma quadro (APQ). Accordi di programma quadro promossi dal Governo nazionale e dalle Regioni

²⁸ R. GUONZO, *op. cit.*, 228.

²⁹ A. MANNO, G. ARVANGIOLI, *op. cit.*, 326.

³⁰ Stato e Regioni pur avendo obiettivi comuni possono mirare alla realizzazione di interventi diversi.

o Province autonome, con il coinvolgimento nel processo di negoziazione degli enti locali, degli enti sub-regionali, degli enti pubblici e di ogni altro soggetto pubblico o privato interessato a definire un programma operativo³¹. Strumento quest'ultimo, cui l'Intesa rimanda per la definizione puntuale, per ogni settore di intervento, delle opere, dei finanziamenti e delle procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti;

- b) la durata dell'accordo di Intesa;
- c) gli obiettivi dell'Intesa;
- d) il quadro finanziario dell'Intesa;
- e) l'indicazione dei criteri, tempi e modi per la sottoscrizione dei singoli accordi di programma quadro;
- f) le modalità di periodica verifica ed aggiornamento degli obiettivi generali nonché degli strumenti attuativi dell'Intesa da parte dei soggetti sottoscrittori.

Questi ultimi danno vita, a tal fine, ad un Comitato istituzionale di gestione³² composto dai rappresentanti del Governo e delle Regioni, che si avvale di un Comitato paritetico di attuazione. Il collegamento fra i due Comitati viene assicurato dal responsabile dell'Intesa, titolare della funzione di coordinamento nonché della funzione di vigilanza sull'attuazione dei singoli accordi.

³¹ Con l'Intesa vengono indicati gli Accordi di programma quadro da stipularsi tra il Governo e l'Esecutivo della Regione per la definizione: delle azioni che le parti, direttamente per quanto di loro competenza, o indirettamente, mediante interventi di indirizzo, vigilanza e controllo, si impegnano a svolgere per accelerare le procedure di realizzazione del programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati, rientranti nelle attribuzioni delle diverse articolazioni dei poteri centrali dello Stato e del sistema delle autonomie, di cui dovranno essere specificate le attività e gli interventi da realizzare, i relativi tempi e le relative modalità di attuazione; dei soggetti, degli organi responsabili delle procedure di attuazione e di tutti gli strumenti amministrativi che facilitino l'attivazione e la realizzazione dell'Accordo, ivi compresi quelli relativi ad autorizzazioni, nulla-osta, permessi, e quanto altro condizioni gli investimenti degli operatori privati; del fabbisogno finanziario e della sua articolazione; delle procedure e dei soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

³² Il Comitato istituzionale di gestione è un organo politico, presieduto dal Ministro del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica o un suo delegato e di regola è composta da sei membri di cui tre in rappresentanza del Governo e tre in rappresentanza della Giunta regionale; invece, il Comitato paritetico di attuazione che ha funzioni di supporto tecnico al Comitato istituzionale è composto da funzionari in rappresentanza del Governo e della Regione, ed ha il compito di vigilare sul corretto svolgersi delle attività.

Per quanto concerne l'approvazione dell'Intesa, il c. 205 dell'art. 2 legge 662/1996 dispone che in seguito alla redazione dell'Atto di Intesa, quest'ultimo deve essere presentato per il parere alla Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome che interviene anche in caso di dissenso fra le parti nel Comitato di gestione. Successivamente, unitamente al parere, viene trasmessa al C.I.P.E.³³ per l'approvazione, ed in seguito alla Corte dei conti per il relativo controllo.

³³ Il C.I.P.E. è competente per la ripartizione delle risorse finanziarie pubbliche. Sul ruolo del C.I.P.E. va ricordata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Lombardia in relazione ai commi 205 e 206 dell'art. 2 della legge n. 662/1996 per contrasto con l'art. 118 Costituzione, in quanto tali disposizioni fisserebbero «vincoli a carico delle regioni, senza definirne forme e modalità». In particolare, secondo la Regione ricorrente «sarebbe lesiva di tale autonomia l'attribuzione al C.I.P.E. sia del potere di definire e disciplinare "ulteriori tipologie della contrattazione programmata", in mancanza di ogni indicazione nella legge dei principi e degli obiettivi da conseguire, sia del potere di approvare le intese e gli accordi anche quando esso dovrebbe spettare alle regioni o province autonome medesime, in quanto organi procedenti». Secondo la Regione, «nonostante l'art. 18, comma 1, lett. v), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, abbia conservato allo Stato competenze residuali in materia di intese istituzionali di programma, la disciplina del comma 205 violerebbe la regola secondo la quale il procedimento deve essere concluso dalla amministrazione procedente, l'art. 118 della Costituzione, ed il principio di buon andamento della pubblica amministrazione»... (omissis) potendo «condurre ad uno stravolgimento delle rispettive competenze, qual è quello realizzato dal comma 205, attraverso l'eliminazione della competenza della Regione nella conclusione del procedimento». La Corte costituzionale, nella sentenza n. 171/1999, (in *Foro it.*, 2001, I, col. 59 ss.) ha ritenuto la questione non fondata in relazione sia al comma 205 che al comma 206 dell'art. 2 della legge 662/1996. Secondo la Corte «le norme censurate concernono alcuni profili della cd. programmazione negoziata, che è regolata dai commi 203-214 dell'art. 2 della citata legge n. 662, i quali portano ad ulteriori sviluppi, in riferimento all'attività amministrativa, l'utilizzazione del modello consensualistico sia nei rapporti con i privati, sia quale strumento diretto a realizzare il coordinamento delle competenze ai diversi livelli di governo. La predetta legge ha infatti disciplinato ex novo le precedenti norme in materia di programmazione negoziata, allo scopo di razionalizzare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici, nel cui ambito l'Intesa istituzionale di programma costituisce "l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati" (art. 2, comma 203, lett. b della legge n. 662). Questa previsione legislativa va interpretata anche alla luce delle indicazioni di scopo concernenti le funzioni che il comma 208 del citato art. 2 attribuisce al C.I.P.E., cui appunto spetta, tra l'altro, individuare, "nel rispetto degli indirizzi concordati con l'Unione europea", "le aree (...) interessate da contratti d'area o da patti territoriali, nelle quali sono concesse agevolazioni fiscali dirette ad attrarre investimenti in attività produttive e a favorire lo sviluppo delle stesse attività",

Infine, viene sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Presidente della Giunta regionale o della Provincia autonoma.

Indubbiamente l'Intesa istituzionale di programma costituisce un momento importante di realizzazione del partenariato istituzionale in

in modo da perseguire "la crescita omogenea dell'intero territorio", nonché individuare "le amministrazioni competenti a svolgere l'attività di istruttoria tecnico-economica dei progetti di investimento e quella di monitoraggio e verifica dell'attuazione dei progetti e dell'attività delle imprese per il periodo di fruizione delle agevolazioni". Le disposizioni legislative enunciate delineano dunque un quadro funzionale che trova, in fase attuativa, pieno riscontro, oltre che nella prassi applicativa, nelle delibere del C.I.P.E. stesso, tra cui, in particolare, quella adottata il 21 marzo 1997 e quella emanata, in conformità allo schema-tipo approvato il 9 ottobre 1997 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, il 16 ottobre 1997, dalle quali appunto si ricava che i soggetti dell'Intesa istituzionale di programma sono, in ogni caso, congiuntamente il Governo e le giunte delle regioni e delle province autonome, che, attraverso essa, realizzano una collaborazione diretta ad attuare, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, un piano pluriennale di interventi di interesse comune, funzionalmente collegati, da porre in essere nel territorio della singola Regione e nel quadro della programmazione statale e regionale. In questo contesto il comma 205 del citato art. 2 non si pone in contrasto con l'art. 118 della Costituzione, neppure sotto il profilo dell'asserita riserva all'amministrazione procedente del potere di conclusione del procedimento. Ed infatti la norma non attribuisce al C.I.P.E. il potere di approvare genericamente "intese ed accordi", ma solo quegli accordi che, per gli accennati profili funzionali e strutturali, rientrano nell'ambito della definizione legislativa di "intese istituzionali di programma". Intese, cioè, delle quali il Governo è comunque una delle parti, dirette a coordinare la programmazione degli investimenti e degli interventi pubblici nei casi in cui si realizza una complessa azione congiunta Stato-regioni, anche attraverso l'identificazione dei settori nei quali appare prioritaria l'allocatione dei fondi nazionali e comunitari, così da fare escludere che l'approvazione da parte del C.I.P.E. configuri una sorta di anomala forma di controllo sull'attività regionale. Tanto più che l'obbligo di sentire il parere, prima dell'approvazione dell'Intesa, della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni costituisce un'ulteriore dimostrazione che la norma censurata rispetta anche il principio di leale collaborazione, senza comportare alcuna lesione dell'autonomia regionale. Egualmente non comprime l'autonomia regionale il comma 206 dello stesso art. 2, nello stabilire che il C.I.P.E. delibera, con le medesime procedure stabilite dal comma 205 e sentite, inoltre, le Commissioni parlamentari competenti, le modalità di approvazione degli strumenti di programmazione negoziata, nonché può definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata. La ratio di questa norma va infatti individuata, in connessione con le disposizioni legislative precedentemente enunciate, nella esigenza che gli strumenti negoziali ivi previsti siano preordinati alla realizzazione di interventi nelle aree depresse anche in correlazione con l'operatività dei Fondi strutturali europei (cfr. comma 208), e comunque siano in grado di incidere direttamente anche sul regime fiscale statale e regionale, in vista della rapida attuazione delle misure economiche previste, così da assicurare uno sviluppo omogeneo del territorio ed una razionale distribuzione delle risorse. Tali esigenze postulano evidentemente un'azione unitaria e implicano una complessità di interventi tale da giustificare schemi

un contesto di riarticolazione federale dello Stato. In sostanza costituisce l'ordinaria modalità di raccordo tra programmazione statale e programmazione regionale, rappresentando il perno ed il riferimento programmatico regionale degli altri istituti della programmazione negoziata.

Il quadro delineato evidenzia che si possono individuare alcuni differenti tratti dello strumento dell'Intesa istituzionale di programma rispetto al patto territoriale.

Il patto territoriale è definito dall'art. 2, comma 203, lettera d, della legge n. 662/1996 come «l'accordo promosso da enti locali, parti sociali, altri soggetti pubblici e privati, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale»; obiettivi che – aggiungerà la delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997 – dovranno essere tra loro integrati e rispettare le normative ambientali tenendo conto delle caratteristiche del territorio in cui vengono realizzati.

La prima differenza tra i due istituti, resa evidente dalla mera lettura delle definizioni sopra riportate, attiene all'elemento soggettivo: mentre nell'Intesa i soggetti coinvolti sono solo soggetti pubblici istituzionali (non partecipando al processo formativo di essa né i privati né le parti sociali), diversamente nel patto territoriale la partecipazione dei

procedurali e modelli di coordinamento tecnico (ex plurimis: sentenze n. 273 del 1998, n. 393 del 1992, n. 483 del 1991), tanto più perché questi interventi sono destinati ad inserirsi nel più ampio quadro dei programmi comunitari, spettando allo Stato un ruolo peculiare nell'iter procedimentale di gestione delle azioni di sostegno comunitarie (sentenza n. 93 del 1997). Questa Corte, del resto, ha affermato più volte che l'attuazione di queste esigenze può comportare la spettanza al potere statale di stabilire la disciplina del procedimento (sentenza n. 170 del 1997), o di definire la tipologia degli interventi programmatici destinati ad operare sull'intero territorio nazionale, trattandosi di "normativa di principio, che non può trovare ostacolo nella potestà di programmazione territoriale attribuita alle regioni, in quanto fissa schemi e modelli, che consentono a detta potestà di esplicitarsi in modo unitario ed omogeneo" (sentenza n. 393 del 1992). Considerando, da un lato, la rilevanza nazionale delle finalità che la disposizione impugnata intende perseguire e, dall'altro lato, che la determinazione di schemi o tipi uniformi di intervento sul territorio può agevolare il conseguimento degli obiettivi della contrattazione programmata, può bene essere affidata alla regolamentazione statale l'adozione di misure di coordinamento tecnico, che non coinvolgono scelte d'ordine politico-amministrativo spettanti alle regioni (sentenza n. 483 del 1991) e che rispettano altresì, per le garanzie procedurali previste, il principio di legalità sostanziale. Non sono pertanto fondati i prospettati profili di violazione della sfera di autonomia della Regione ricorrente».

privati è essenziale, tanto è vero che essi possono anche rivestire il ruolo di soggetti propulsori dell'istituto³⁴.

Sul punto è stato osservato che esclusivamente le intese istituzionali di programma risultano precluse a soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni, dal momento che, a differenza delle prime, ogni altro strumento di programmazione negoziata è aperto all'apporto dei privati, i quali, anzi, vi figurano quali parti privilegiate nell'ambito della concertazione a livello locale³⁵.

Un'ulteriore diversità esistente tra Intesa e patto riguarda il loro contenuto, in quanto mentre la prima ha esclusivamente carattere programmatico, il secondo ha invece una funzione programmatica limitata ma una preponderante natura operativo gestionale³⁶.

Riguardo poi, alle finalità perseguite, il patto, come si desume già dalla definizione, mira allo sviluppo della dimensione locale a livello sub-regionale, mostrando particolare attenzione per quei territori investiti da crisi socio-economiche che non consentono uno sviluppo che soddisfi le esigenze della popolazione.

L'Intesa, invece, ha come finalità la realizzazione di un momento di cooperazione Stato-Regioni attraverso il quale realizzare un raccordo tra programmazione nazionale e programmazione regionale al fine di favorire lo sviluppo in settori di comune interesse³⁷.

Infine, un'altra differenza tra i due modelli va ravvisata a livello procedurale: mentre l'Intesa istituzionale viene approvata dal C.I.P.E. sentita la Conferenza Permanente Stato-Regioni, il patto, a seguito della nuova disciplina introdotta dalla delibera C.I.P.E. nel 1997, viene approvato dal Ministero delle Attività produttive.

Per quanto riguarda, invece, gli elementi comuni, essi sono da rintracciare nell'importanza che, in entrambe le figure, viene dato al momento concertativo e nella finalità degli interventi da realizzare: questi,

³⁴ R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 444: secondo l'Autore tra Intesa istituzionale ed altre figure di programmazione viene a crearsi un rapporto di scalarità decrescente; a riprova di ciò il dato che l'Intesa prepara il campo per la conclusione dell'accordo di programma quadro, mentre gli accordi di programma «semplici» sono attuativi degli accordi di programma quadro.

³⁵ R. FERRARA, *La programmazione negoziata*, op. cit., 453.

³⁶ A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, op. cit., 31; A. MANNO, G. ARCANGELI, *Le intese istituzionali di programma stato-regione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, 2, 324 ss.

³⁷ A. SARTORI, *Riforma del bilancio dello Stato e programmazione negoziata*, Bologna, 1999, 10.

in entrambi i casi, devono essere di interesse comune o funzionalmente collegati. Come giustamente rilevato intesa istituzionale di programma e accordo di programma quadro possono oramai qualificarsi come strumenti «normali» della concertazione locale e, più in generale, dell'azione amministrativa di sviluppo e governo del territorio a livello locale, in quanto di uso costante e generalizzato³⁸.

Attraverso questi strumenti³⁹ si realizza la concertazione istituzionale tra Regioni, Enti locali e Governo (il Partenariato istituzionale) e la concertazione con le parti sociali, coordinando gli interessi dei diversi soggetti coinvolti, sia in senso verticale, rispetto ai differenti organi di governo del territorio, sia in senso orizzontale rispondendo all'esigenza di maggior coinvolgimento proveniente da parte delle comunità locali⁴⁰.

In tal modo, oltre alla realizzazione di politiche volte a creare le condizioni per una corretta programmazione economica ed ad un naturale sviluppo locale, si possono realizzare le condizioni per la nascita di un nuovo modello culturale che influenzi in un determinato contesto territoriale il «capitale sociale» e, conseguentemente, reagisca a quel modello di «sviluppo senza autonomia»⁴¹.

b) L'Accordo di Programma Quadro

Fra gli strumenti della Programmazione negoziata l'Accordo di Programma Quadro (APQ) è definito dall'art. 2, comma 203 lett. c) della legge n. 662 del 1996 quale «l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi che partecipano all'attuazione di un'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati».

³⁸ A. SARTORI, op. cit., 10 ss.

³⁹ Il patto territoriale, d'altronde, costituisce un'attuazione dell'Intesa.

⁴⁰ Nell'ambito delle procedure di attivazione e promozione della programmazione negoziata a livello territoriale, dovrebbero avere un'importante ruolo di supporto e di sviluppo le autonomie funzionali e gli enti ad esse assimilabili (porti, interporti, aeroporti, fondazioni bancarie). Si pensi ad esempio, al compito svolto dalle Camere di Commercio quali soggetti promotori dello sviluppo locale o dalle Università, la cui rilevanza nell'avanzamento del progresso tecnico è strategica. G. ARENA, *I nuovi soggetti della sussidiarietà*, in *www.labsus.org*, 2008.

⁴¹ C. TRIGLIA, *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, 1994. Dello stesso A., *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, 2005.

L'accordo è quindi aperto alla partecipazione sia dei contraenti dell'Intesa istituzionale (governo nazionale e giunta regionale), sia di ulteriori soggetti pubblici e privati.

Scopo principale dell'Accordo è quello di definire le azioni che le parti s'impegnano a svolgere per accelerare la realizzazione del programma esecutivo di interventi di interesse comune, o funzionalmente collegati.

La premessa dell'Accordo di programma quadro è, quindi, l'individuazione concertata degli interventi da attuarsi nel territorio regionale e da realizzare attivando ogni possibile sinergia nell'impiego delle risorse disponibili, umane e finanziarie, patrimoniali e organizzative, di carattere ordinario e straordinario in modo da generare ed attivare processi di sviluppo economico e produttivo per l'economia regionale, anche attraverso la sperimentazione di modelli gestionali innovativi.

Tuttavia, l'APQ, pur essendo concepito come mezzo attuativo dell'Intesa istituzionale⁴², non ha necessariamente una valenza immediatamente operativa, tenuto conto che quanto da essi disposto può poi essere oggetto di specificazione e concreta attuazione mediante accordi di programma o altri strumenti di intervento particolare⁴³.

Si tratta, allora, di un unico sistema di concertazione complesso ma, per così dire, concentrico, in quanto dallo strumento generale e di più ampia portata, si passa poi allo strumento di attuazione più particolare: così dall'Intesa istituzionale di programma si passa poi per l'Accordo di programma quadro, per discendere⁴⁴.

Intesa, Accordi di programma quadro e patti territoriali, in ossequio a quanto disposto dall'art. 2, c. 203 lettera a) della legge n. 662/1996, non si prefiggono il perseguimento di finalità esclusivamente di tipo economico, ma costituiscono «nuovi strumenti» per uno sviluppo che sappia manifestarsi anche nella sua dimensione sociale e politico organizzativa. Attraverso essi, il legislatore ha provveduto a ridefinire il rapporto tra Autorità statale, Regione ed Enti locali, non dimenticando di evidenziare il ruolo fondamentale che il privato può svolgere nella

⁴² Difatti, può essere sottoscritto contestualmente o successivamente alla sua sottoscrizione, cfr. R. GUONZO, *op. cit.*, 234.

⁴³ L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in *www.aedon.mulino.it*, n. 4/2000, 2; R. GALLIA, *La nuova disciplina della Programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1, 1997, 15 s.

⁴⁴ L. ZANETTI, *op. cit.*, 3.

quasi totalità delle fattispecie concertative (cd. partenariato orizzontale)⁴⁵ mediante un processo decisionale partecipativo che implica a sua volta una ripartizione delle responsabilità di finanziamento e dei relativi rischi.

L'Accordo di programma quadro è promosso dai soggetti sottoscrittori dell'Intesa (Stato, Regione, Enti pubblici) e viene stipulato con gli enti locali ed gli altri soggetti pubblici e privati, al fine di definire il programma esecutivo degli interventi oggetto dell'Intesa stessa (cd. soggetti attuatori)⁴⁶.

La Delibera C.I.P.E. del 21 marzo 1997 precisa il contenuto dell'Accordo di programma quadro; esso deve indicare le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione nonché la riduzione degli adempimenti procedurali.

Individua altresì, i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi. Prevede gli eventuali accordi di programma che coinvolgono i comuni interessati e le eventuali conferenze di servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo. Precisa gli impegni di ciascun soggetto sottoscrittore, nonché indica il soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze, ed i responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Definisce i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo, nonché le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati.

L'Accordo è sottoscritto dal Ministero dello Sviluppo Economico, dalle Amministrazioni centrali settorialmente competenti, dalla Regione e dagli altri soggetti, pubblici e privati, a seconda della natura e del settore di intervento previsti ed è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano. Parte integrante di ogni Accordo è l'Allegato tecnico, che descrive gli obiettivi e le finalità degli interventi e dà ragione della coerenza delle scelte con i principali strumenti di programmazione in

⁴⁵ Difatti la partecipazione del privato è esclusa nell'Intesa istituzionale di programma. La concertazione rappresenta nel rapporto pubblico-privato una occasione per coinvolgere tutti i soggetti interessati allo sviluppo, alla gestione ed all'attuazione di strumenti così complessi; rappresenta inoltre, una occasione anche per recepire le opportunità di cambiamento e di modernizzazione nella pubblica amministrazione.

⁴⁶ I soggetti attuatori possono essere gli stessi soggetti promotori e altri soggetti pubblici o privati.

atto sul territorio. Gli interventi previsti sono dettagliatamente descritti in apposite schede che devono essere compilate e trasmesse al Ministero dell'Economia, anche su supporto informatico, secondo modalità e tempistiche definite dal C.I.P.E. con proprie delibere.

L'Accordo di Programma Quadro è dunque uno strumento di programmazione «operativa» che, definendo gli interventi da realizzare, i soggetti responsabili, la copertura finanziaria degli interventi e le procedure per il monitoraggio degli stessi e la verifica dei risultati, consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti.

Gli interventi inseriti nell'Accordo sono finanziati con diverse risorse: ordinarie di fonte statale, regionale o locale, aggiuntive statali per le aree sottoutilizzate, comunitarie e private. Le risorse aggiuntive statali per le aree sottoutilizzate (Fondo Aree Sottoutilizzate) sono stabilite ogni anno dalla Legge Finanziaria e assegnate dal C.I.P.E., con apposita deliberazione, al fine di perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese⁴⁷.

In relazione a questo strumento è stato tuttavia evidenziato che «gli accordi di programma quadro sembrano venir utilizzati come strumenti di spesa piuttosto che come momenti di vera e propria concertazione»⁴⁸ e a conferma di ciò si osserva che spesso sono assenti gli enti locali e le altre amministrazioni operanti sul territorio con la sola presenza dello Stato e della Regione.

Infine, la natura contrattuale e giuridicamente vincolante dell'accordo di programma quadro, come disposto dall'art. 2 comma 203, lettera c) determina che le amministrazioni una volta sottoscritto l'Accordo sono obbligate a darne concreta attuazione.

La giurisprudenza ritiene, a sua volta, ritiene che l'amministrazione che sigla un accordo di programma si autovincoli alla sua attuazione in sede civilistico⁴⁹: la norma richiama, infatti, i tipici effetti civilistici che caratterizzano ogni accordo stipulato tra pubblica amministrazione e privati, nel senso che essi, al pari di ogni stipulazione paritetica, impegnano i soggetti stipulanti a porre in essere le attività in essi previste e concordate.

⁴⁷ Cfr. B. PIOTTI, M. CRIPPA, D. PROTTI, A. MAGGIOLI, F. LOGIUDICE, *La programmazione negoziata per i beni e le attività culturali nella Regione Lombardia in sintesi*, in *www.altalex.it*.

⁴⁸ L. ZANETTI, *op. cit.*, 8.

⁴⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. 27 marzo 2008, n. 1238, in *www.giustamm.it*.

3. Gli strumenti operativi territoriali per la promozione dello sviluppo locale

3.1. I patti territoriali

In tale contesto, nasce la figura del patto territoriale, strumento alla cui base vi è un'idea forte di sviluppo del territorio mediante l'utilizzo delle risorse, umane e materiali, che su di esso si trovano.

Il patto territoriale fa la sua prima apparizione in un documento ufficiale, il «*Protocollo d'Intesa sugli strumenti e le modalità di intervento, finalizzate alla coesione economica e sociale del paese*», stipulato a Roma l'11 novembre 1994 tra il Governo e le parti sociali⁵⁰.

L'introduzione formale di tale strumento nel nostro ordinamento avviene con il d.l. 23 giugno 1995 n. 244 (convertito in l. 8 agosto 1995 n. 341, recante «*Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro e di occupazione*»), il cui art. 8 definisce il patto territoriale come «*l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura, finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel Quadro comunitario di sostegno*»⁵¹.

Dalla definizione fornita dal legislatore è evincibile con chiarezza che il patto in questione costituisce il punto di arrivo di un processo di concertazione dal basso che avviene tra gli attori sociali; a conferma di ciò, la delibera C.I.P.E. del 10 maggio 1995 n. 156 espressamente afferma che il patto costituisce la massima espressione del «*partenariato sociale*», intendendo, per l'appunto, con tale locuzione, l'intervento di tutte le forze locali; alla base vi è dunque la convinzione che le iniziative promosse da coloro che meglio conoscono il territorio garantiscano un più adeguato utilizzo delle risorse disponibili sullo stesso.

La regolamentazione normativa e la prassi operativa consentono di

⁵⁰ M. ANNESI, *I patti territoriali*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1996, 681 ss.

⁵¹ In virtù del Regolamento CEE n. 2081/1993, il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) è il documento che, sulla base del piano di interventi presentato dal singolo Stato membro, indica le linee di intervento comunitario. In particolare, il QCS precisa quale sarà l'apporto specifico delle singole risorse comunitarie alla realizzazione del programma di sviluppo regionale, specificando le linee prioritarie, le forme di intervento, il programma indicativo del finanziamento.

suddividere l'ipotetico ciclo di un patto in almeno due grandi momenti⁵²: una prima macro-fase di gestazione, funzionale alla sottoscrizione del patto e all'ottenimento del relativo finanziamento da parte del governo centrale; una seconda macro-fase di gestione, finalizzata alla realizzazione degli interventi strategici programmati e previsti nell'accordo sottoscritto.

Alcune differenze di tipo procedurale, sia nella fase istruttoria che in quella di gestione, consentono di distinguere i patti in due categorie: patti di prima generazione e patti di seconda generazione.

Con riguardo ai primi, il citato d.l. n. 244 del 1995 ha dato avvio alle iniziali esperienze di patti territoriali, i quali, rappresentando un'assoluta novità per il nostro ordinamento, sono stati definiti «*patti di prima generazione*».

Poiché il d.l. summenzionato delineava l'istituto dei patti in modo assai generale, venne demandato al C.I.P.E. il compito di definirne tanto i contenuti quanto le modalità organizzative ed attuative. Il C.I.P.E. è intervenuto con diverse delibere, tra le quali spiccano per importanza le delibere 10 maggio 1995⁵³ e 12 luglio 1996.

I patti di prima generazione sono stati anche comunemente definiti come «*patti CNEL*» in ragione del ruolo fondamentale svolto dal Consiglio sia nella fase di promozione che in quella di accompagnamento di tale strumento⁵⁴.

Per quanto riguarda l'*iter* formativo dei patti, era possibile individuare due momenti fondamentali: momento concertativo e momento di attuazione e gestione.

La fase concertativa, poi, si suddivideva, a sua volta, in tre sotto-fasi⁵⁵:

- a) avvio della procedura ed individuazione del motore locale;
- b) attivazione del tavolo di concertazione;
- c) redazione del documento di concertazione locale.

⁵² L. ANSELMI, M. BANCHI, G. FIORI, L. GIOVANNELLI, R. MELE, R. MUSSARI, A. PAVAN, M. SAITA, M. ZUCCARDI MERLI, *L'innovazione nei servizi alle pubbliche amministrazioni per la competitività delle PMI*, Milano, 2004, 65.

⁵³ Tale delibera si richiamava ad una determinazione del 21 novembre 1994 del Presidente del CNEL, con la quale veniva istituito un apposito comitato, composto da 72 membri, denominato «*Consulta per il Mezzogiorno*» con funzione di promozione dei patti considerati come strumenti per lo sviluppo del sistema economico del sud.

⁵⁴ L. ANSELMI, M. BANCHI, G. FIORI, L. GIOVANNELLI, R. MELE, R. MUSSARI, A. PAVAN, M. SAITA, M. ZUCCARDI MERLI, *L'innovazione nei servizi delle pubbliche amministrazioni*, cit., 67.

⁵⁵ F. GENCHI, *I Patti Territoriali*, in *Nuova rassegna*, 1999, 1856 ss.

a) Avvio della procedura ed individuazione del motore locale: un patto poteva vedere la luce solo in presenza di soggetti disposti a farsi carico del progetto e disponibili a mettere in campo le risorse necessarie. Questi soggetti potevano essere una o più amministrazioni pubbliche, le camere di commercio, nonché le associazioni rappresentative degli imprenditori, dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti. I soggetti promotori, al fine di attuare l'intervento del CNEL, dovevano avanzare una richiesta scritta che conteneva una prima definizione del territorio su cui il patto doveva operare, l'indicazione degli obiettivi e dei tempi previsti per l'esecuzione del patto ed infine le motivazioni alla base della richiesta.

b) Attivazione del tavolo di concertazione: dopo una prima verifica in sede CNEL⁵⁶, insieme ai proponenti del patto veniva costituito un gruppo di lavoro, il cui compito era di provvedere alla predisposizione di una prima scheda contenente gli obiettivi di fondo del progetto in questione, sulla quale aprire il confronto con tutti i rappresentanti delle forze sociali territoriali e delle istituzioni locali. A questo punto, veniva quindi attivato il «*tavolo di concertazione*», cui spettava il compito di risolvere le eventuali divergenze esistenti sul progetto, operando una selezione tra i vari interessi in gioco e una graduazione degli stessi. Il tavolo di concertazione, una volta conclusa la fase istruttoria, predisponendo una prima bozza di documento che poteva essere sottoposta al cosiddetto «*forum degli interessi*», dando risonanza pubblica al progetto al fine di raccogliere il maggior numero di adesioni possibili.

c) Redazione del documento di concertazione locale: a questo punto, il tavolo di concertazione provvedeva alla redazione del primo documento di concertazione locale. Per tale operazione si ricorreva allo schema-tipo di patto elaborato dal C.I.P.E., avvalendosi di una società di assistenza tecnica appositamente scelta dal CNEL. Il documento in questione, una volta terminato veniva trasmesso alla presidenza del CNEL che verificava l'avvenuta concertazione fra le parti interessate attraverso la sottoscrizione di un protocollo di Intesa da parte dei soggetti promotori e delle parti sociali. La sottoscrizione del protocollo concludeva la fase di «*costruzione del patto territoriale*»⁵⁷.

⁵⁶ Per i patti che riguardavano il sud Italia il CNEL era affiancato dalla consulta per il Mezzogiorno.

⁵⁷ Delibera C.I.P.E. 12 luglio 1996, *Criteri e procedure per la realizzazione dei patti territoriali: finanziamenti, requisiti, gestione degli interventi, sorveglianza*, punto 3 lettera a-f.

Da questo momento in poi, si apriva la seconda fase che portava all'approvazione e all'attuazione del patto. Essa prendeva avvio dalla trasmissione del progetto del patto territoriale, con il relativo protocollo di Intesa, al Ministero del Bilancio e della Programmazione economica che, dopo aver accertato il rispetto di tutti i requisiti, trasmetteva tutta la documentazione al C.I.P.E. per l'approvazione, dopo aver informato le amministrazioni interessate.

Il C.I.P.E., ai fini dell'approvazione, doveva tenere in considerazione una serie di criteri⁵⁸: l'ordine cronologico di ricevimento dei patti da parte del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica; la sussistenza delle iniziative attuative di programmi di cooperazione regionale o interregionale, con particolare riguardo alla cooperazione nord-sud; la corrispondenza di ciascun patto ai requisiti previsti dalla delibera C.I.P.E. 10 maggio 1995 ed il rispetto dei vincoli fissati dalla delibera C.I.P.E. 12 luglio 1996.

Per quanto riguarda i requisiti, la menzionata delibera del 1995 stabiliva che il patto doveva necessariamente indicare: le date di inizio e scadenza del patto; le amministrazioni locali o le camere di commercio promotrici del patto; i soggetti privati e le rappresentanze di categorie interessate che, insieme alle amministrazioni pubbliche e locali, sottoscrivevano il patto; il soggetto responsabile; gli obiettivi di rilevanza per lo sviluppo locale, coerenti con quelli del «quadro comunitario di sostegno» e dei «documenti unici di programmazione»⁵⁹; gli interventi di competenza di ciascun soggetto partecipante, il relativo costo, il finanziamento e la rispettiva copertura, nonché le obbligazioni assunte dalle parti sociali; il costo, con particolare riferimento alle infrastrutture di supporto (le quali dovevano essere strettamente correlate all'iniziativa); i destinatari della gestione delle infrastrutture una volta realizzate, con la precisazione, in caso di affidamento a consorzi da costituire, dei tempi, modi e dei vincoli per la costituzione degli stessi; le modalità di gestione della manodopera da reimpiegare, nel caso di interventi di deindustrializzazione ed i relativi costi in termini di tratta-

⁵⁸ Delibera C.I.P.E. 12 luglio 1996, punto 2 lettera a-b-c.

⁵⁹ Il regolamento CEE 2082/1993 prevede la possibilità per gli Stati membri di presentare un «documento unico di programmazione» contenente sia il piano di sviluppo (o riconversione) regionale, che le relative domande di contributo. In questo modo la commissione adotta una decisione unica che contiene gli elementi che normalmente figurano nelle decisioni relative ai quadri comunitari di sostegno e in quelle relative alle domande di contributo.

mento di cassa integrazione guadagni, indennità di mobilità, disoccupazione speciale; le modalità di definizione di eventuali controversie e gli strumenti necessari per garantire il rispetto da parte di ogni soggetto delle competenze a lui affidate dal patto; il metodo adottato per la valutazione della redditività dell'iniziativa.

Per quanto riguarda i vincoli, al cui rispetto l'approvazione del patto era condizionata, i più importanti tra essi erano⁶⁰: l'utilizzo di risorse pubbliche in un importo che doveva essere non superiore a cento miliardi di lire (concorrevano a formare tale limite, per il 50%, le risorse comunitarie e quelle messe eventualmente a disposizione da Regioni o enti locali); le agevolazioni alle attività produttive non dovevano essere superiori a determinati parametri e dovevano essere in linea con gli aiuti comunitari a finalità regionali; gli interventi nei diversi comparti dovevano essere in linea con le discipline di settore; la partecipazione dell'imprenditore alla realizzazione dell'iniziativa doveva consistere in una quota di mezzi propri non inferiori al 30% del relativo investimento (per la concessione dei crediti necessari alla copertura della quota di investimenti, le banche potevano partecipare anche attraverso l'intervento di consorzi di garanzia collettiva fidi); la realizzazione complessiva del patto doveva concludersi entro 48 mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della relativa delibera C.I.P.E. di approvazione.

A seguito dell'approvazione del patto, i soggetti promotori provvedevano alla nomina del soggetto responsabile del coordinamento degli interventi e della loro diretta gestione⁶¹.

Si apriva, quindi, la fase di gestione-attuazione del patto.

Il soggetto responsabile, che poteva essere costituito da società, eventualmente di natura consortile, curava tutti gli adempimenti indispensabili per l'ottenimento di finanziamenti comunitari; inoltre, aveva il compito di comunicare semestralmente lo stato di avanzamento degli interventi al Ministero del Bilancio. Quest'ultimo nominava, per ciascun patto approvato dal C.I.P.E., una commissione di monitoraggio e di vigilanza costituita da cinque esperti. Tale commissione verificava lo stato di avanzamento del patto e riferiva i risultati delle sue verifiche al Ministero, segnalando, in particolare, l'esistenza dei presupposti previ-

⁶⁰ M. ANNESI, *I patti territoriali*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1996, 682 ss.

⁶¹ Il responsabile assume un ruolo fondamentale nei patti di seconda generazione, dove, tra l'altro, la nomina si colloca nella fase iniziale.

sti per la revoca dei finanziamenti pubblici, ossia un avanzamento dell'attuazione del patto inferiore al 50% degli impegni assunti. Infine, nell'attuazione del patto territoriale, erano ammesse modifiche di ciascun parametro finanziario, occupazionale e temporale entro un margine di oscillazione complessivo del 20%; superato tale limite, anche per uno solo dei suddetti parametri, il patto doveva essere nuovamente sottoposto all'approvazione del C.I.P.E.⁶²

La disciplina fino a questo momento descritta risulta ampiamente superata, in seguito alla successiva emanazione di vari provvedimenti, tra cui i più importanti sono la l. n. 662 del 1996 e la delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997.

Dovendo fare un bilancio su questa prima esperienza dei patti territoriali nel nostro ordinamento, si può sicuramente affermare che essa, oltre che breve, è stata spesso inefficace ed inefficiente non riuscendo a raggiungere sempre gli obiettivi stabiliti. Sulla riuscita o meno dei patti ha influito, senza dubbio, la normativa che li disciplinava, tanto complicata da rallentarne l'iter formativo.

A riprova di ciò, i dati ufficiali mostrano come a tre anni dall'approvazione il 15% dei progetti presentati fosse ancora in fase istruttoria ed il 57% di iniziative intraprese si basasse ancora su un decreto provvisorio di concessione. A ciò si aggiungano l'alto numero di rinunce e/o esclusioni (circa il 28%), dovute, secondo uno studio effettuato dall'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici del Ministero del Tesoro, all'indisponibilità del suolo o dell'immobile dove realizzare l'intervento, all'incompatibilità degli strumenti urbanistici, al ricorso ad altre forme di agevolazioni caratterizzate da un iter più rapido. Ad ogni modo, i patti di prima generazione, approvati con delibere assunte dal C.I.P.E. tra il 18 dicembre 1996 ed il 26 giugno 1997, sono stati 12. Tutti sono localizzati nel sud Italia, per un investimento complessivo pari a 513.507 migliaia di Euro e con un onere a carico dello Stato di 371.178 migliaia di Euro⁶³. Il livello di erogazione dei fondi al 2006 era pari al 76% delle risorse originariamente attribuite⁶⁴.

Con la legge n. 662 del 1996 e con la delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997 si registra il passaggio dalla prima alla seconda tipologia dei patti,

⁶² Delibera C.I.P.E. 12 luglio 1996, punto 5, ultimo comma.

⁶³ Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, *Rapporto annuale 2006*.

⁶⁴ Fonte: Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, *Rapporto annuale 2006*.

definiti, per tale motivo patti di seconda generazione. La citata legge e la successiva delibera introducono cambiamenti sostanziali nel processo di gestazione dei patti territoriali e notevoli differenze rispetto a come questo strumento era concepito in passato⁶⁵.

La delibera C.I.P.E. del 1997 provvede, innanzitutto, a ridefinire il patto, affermando che esso è «l'accordo tra enti locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, le rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, per l'attuazione di un programma di interventi tra loro integrati, nei settori dell'industria, dell'agroindustria, dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura nonché nel settore del turismo ed in quello infrastrutturale». La delibera aggiunge, inoltre, che il patto territoriale deve essere caratterizzato da «obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito sub regionale, compatibili con uno sviluppo sostenibile».

Da tale definizione è dato evincere una prima importante innovazione rispetto al passato e cioè che i patti possono essere attivati in tutto il territorio nazionale, fermo restando che le specifiche risorse destinate dal C.I.P.E. sono riservate a quelli attivabili nelle aree depresse. Un ulteriore elemento qualificante ed innovativo della nuova disciplina è il requisito dell'ecosostenibilità, il quale impone di accertare la compatibilità dei singoli interventi compresi nel patto con le normative ambientali, onde assicurare uno sviluppo rispettoso delle caratteristiche del territorio⁶⁶. Si stabilisce, inoltre, – ponendo un principio di notevole rilevanza – la necessità di un collegamento funzionale tra gli interventi proposti nei diversi settori: essi, infatti, si precisa, devono essere in rapporto di integrazione tra loro⁶⁷.

Anche a livello procedurale vi sono fondamentali differenze tra patti di prima e di seconda generazione: mentre nei patti di prima generazione è prioritaria l'espressione del «partenariato sociale» attorno ad un'ipotesi di sviluppo territoriale pensata, concertata e gestita dagli

⁶⁵ S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Bari, 2003, 38 ss.

⁶⁶ A. CONTIERI, *La programmazione negoziata e la consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, 46 ss.

⁶⁷ G.P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1997, 790. Secondo l'Autore, le modifiche citate nel testo rappresentano una risposta alle critiche di chi guardava con scetticismo al patto, ritenendolo niente più di un nuovo contenitore nel quale si celava il vecchio modulo di finanziamento, di natura assistenziale, non inserito, cioè, in un quadro di riferimento unitario e, per questo, atto ad essere «piegato» a finalità extra-economiche.

attori locali, nei patti di seconda generazione, invece, al partenariato viene affidato un ruolo marginale, essendogli attribuito solo il compito di avvio della procedura. Inoltre, la nuova normativa ridimensiona fortemente il ruolo del CNEL e del C.I.P.E., stabilendo che il primo, la cui presenza non è più obbligatoria, conservi solo la facoltà di promuovere il patto, mentre il secondo perde la competenza in tema di approvazione del patto (compito quest'ultimo assegnato al Ministero del Bilancio e della Programmazione economica). Infine, un'ulteriore notevole differenza introdotta dalla suddetta delibera riguarda il soggetto responsabile: questo nei patti di seconda generazione assume un ruolo determinante, di *primus inter pares*, essendo individuato sin dall'inizio ed occupandosi del coordinamento e dell'attuazione del patto (mentre nei patti di prima generazione veniva individuato solo al termine della fase di concertazione⁶⁸). In altri termini, quindi, mentre nei patti di prima generazione si focalizzava l'attenzione sull'accordo – vale a dire sul momento in cui i vari aderenti al patto elaboravano la proposta progettuale assumendosi le rispettive responsabilità –, nei patti di seconda generazione, invece, l'attenzione sembra incentrata su aspetti tecnico-burocratici, con la conseguenza che sembra così esaltato, più che altro, il momento finanziario, a discapito di quello progettuale, che invece rappresenta il cuore della programmazione negoziata⁶⁹.

Per quanto riguarda l'iter formativo dei patti di seconda generazione, anche questi si aprono con la fase concertativa. Quest'ultima è simile a quella dei patti di prima generazione: l'iniziativa compete ai soggetti locali, pubblici e privati che, dandone comunicazione alla Regione interessata, avanzano una richiesta scritta dove definiscono l'area territoriale in cui il progetto dovrebbe realizzarsi, in cui studiano i problemi economici legati all'area di riferimento, in cui delineano una strategia di intervento (ovviamente rispettosa delle caratteristiche del territorio). A questo punto, si provvede alla costituzione del comitato di promotori, si organizza una segreteria tecnica e si redige una prima bozza del documento di concertazione, in cui si ridefiniscono gli impegni assunti dalle parti e in cui già si provvede all'individuazione del soggetto responsabile, che viene indicato tra i soggetti pubblici interessati.

⁶⁸ L. ANSELMI, M. BANCHI, G. FIORI, L. GIOVANNELLI, R. MELE, R. MUSSARI, A. PAVAN, M. SAITA, M. ZUCCARDI MERLI, *L'innovazione nei servizi alle pubbliche amministrazioni*, cit., 68 ss.

⁶⁹ A. POLICE, *Il modello dei patti territoriali: il precario equilibrio tra accentramento burocratico e principio di sussidiarietà*, in *CNEL i patti territoriali e lo sviluppo locale*, Roma collana «I laboratori territoriali», 1998, 302 ss.

Il CNEL interviene o meglio può intervenire, dal momento che la sua iniziativa è ormai facoltativa, solo in questa fase per favorire la concertazione tra i soggetti mediante la stipula di un Protocollo di Intesa e per valutare la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale perseguite. In tale fase, i soggetti promotori del patto possono chiedere all'ufficio del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica assistenza nell'approntamento di tutti i documenti utili per la conclusione dell'operazione. Il Ministero istituisce una società di assistenza tecnica ed amministrativa che fornisca ogni utile supporto, garantendo concretezza ed operatività nella fase preparatoria alla sottoscrizione del patto. Si giunge, così, alla redazione del documento definitivo che viene inviato, con tutti gli atti necessari alla sua illustrazione e spiegazione, al Ministero. Quest'ultimo, accertata l'esistenza di tutti i requisiti previsti dalla delibera, e cioè l'espletamento della concertazione, la validità complessiva del progetto, la disponibilità di progetti di investimento per iniziative imprenditoriali nei diversi settori e la complessiva integrazione di tutte le iniziative contenute nel patto, previo parere della Regione interessata qualora questa non sia compresa tra i soggetti sottoscrittori del patto – con decreto approva il documento da stipulare.

Il patto territoriale deve essere stipulato entro 60 giorni dall'emanazione del decreto⁷⁰. Per quanto riguarda il contenuto, esso deve necessariamente indicare⁷¹:

- lo specifico e primario obiettivo di sviluppo locale cui è finalizzato ed il suo raccordo con le linee generali della programmazione regionale;
- il soggetto responsabile;
- gli impegni e gli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori per l'attuazione del patto;
- le attività e gli interventi da realizzare, con indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione;
- il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento ed attività da realizzare, con indicazione del tipo e dell'entità degli eventuali contributi e finanziamenti pubblici richiesti in relazione alle specifiche risorse destinate dal C.I.P.E. ai patti territoriali, nonché in relazione alle altre risorse statali, regionali, locali e comunitari.

Per l'attuazione del patto i soggetti pubblici interessati definiscono

⁷⁰ Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, art. 5.

⁷¹ Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, art. 2.6, «contenuto del patto».

un accordo che individui gli adempimenti di rispettiva competenza, gli atti da adottare, in deroga alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità per garantire la massima accelerazione e semplificazione dei procedimenti, i termini entro i quali devono essere espletati tutti gli adempimenti e i rappresentanti dei predetti soggetti pubblici delegati ad esprimere la volontà degli stessi⁷². Infine, la delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, si sofferma sul contenuto meramente eventuale del patto⁷³: è prevista la possibilità che i sottoscrittori del patto stipulino accordi con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, al fine di «*conseguire gli obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza*»⁷⁴. Se la finalità della disposizione è chiara, rispondendo all'esigenza di promuovere la localizzazione delle imprese in quelle zone del Paese nelle quali si registra un tasso di criminalità elevato – fonte stessa del ritardo nel loro sviluppo⁷⁵ –, si tratta, a ben vedere, di una norma di grande interesse sotto il profilo dei principi. Attraverso tali intese, infatti, i promotori contrattano con l'amministrazione, senza oneri, lo svolgimento di una funzione pubblica relativa alla tutela della sicurezza⁷⁶.

Riguardo ai finanziamenti dei patti, la delibera stabilisce che solo il 70% delle risorse finanziarie può essere distribuito ad iniziative imprenditoriali private, mentre il rimanente 30% dovrà necessariamente essere utilizzato per realizzare infrastrutture pubbliche promosse dagli enti locali sottoscrittori⁷⁷. Infine, per ciò che attiene alle erogazioni delle somme necessarie per la realizzazione del progetto, prima della l. n. 144 del 1999 (recante «*Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*») vi provvedeva la Cassa Depositi e Prestiti, cui il

⁷² Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, art. 2.8.

⁷³ G.P. MANZELLA, *Patti territoriali*, op. cit., 806.

⁷⁴ Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, art. 2.6 comma 3.

⁷⁵ CNEL, *Sviluppo locale e sicurezza*, Esperienze dei Protocolli di legalità nei Patti Territoriali. Documento di base 18 febbraio 2000. Il nesso tra criminalità e sottosviluppo economico è stato individuato come uno dei nodi dello sviluppo del Mezzogiorno; già nell'Accordo per il lavoro del settembre 1996 si riconosceva «*la straordinaria importanza del ripristino della legalità*».

⁷⁶ G.P. MANZELLA, op. ult. cit., 807. Secondo l'Autore tale funzione deve essere svolta dal soggetto responsabile: è questa una prima giustificazione al requisito della necessaria natura pubblica o mista di quest'ultimo.

⁷⁷ Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, art. 2.9.

soggetto responsabile trasmetteva l'elenco degli interventi previsti con indicazione delle risorse occorrenti per realizzarli; in base alla nuova disciplina, le risorse vengono trasferite direttamente al soggetto responsabile, che provvede al pagamento ai soggetti beneficiari.

La ricostruzione operata, seppur sintetica, delle diverse fasi del patto evidenzia come esso sia un contenitore che presenta al suo interno varie figure negoziali: oltre all'accordo principale sottoscritto da tutti i partecipanti, è necessario un secondo accordo sottoscritto dai soggetti pubblici coinvolti nel progetto, per regolare i rapporti tra essi intercorrenti, nonché un ulteriore accordo – il Protocollo d'Intesa – previsto quale presupposto per l'attivazione del patto⁷⁸.

3.2. Il ruolo del soggetto responsabile all'interno del patto territoriale. Il sistema della programmazione socio-economica territoriale e settoriale

Tra gli istituti della programmazione negoziata non vi è dubbio che il patto territoriale è quello che ha suscitato maggior interesse, come confermato dal gran numero di iniziative sorte nel territorio nazionale.

Per avere conferma di ciò è sufficiente ricordare che oltre ai patti territoriali di cd. prima generazione (n. 12) previsti dal d.l. n. 244/95 convertito in l. n. 341/95, ed i patti di seconda generazione disciplinati dalla legge 662/1996 (n. 117) vi sono anche i patti agricoli (n. 19) prevista dalla Delibera C.I.P.E. 29/1997 nonché i patti territoriali per terremotati (n. 32) che hanno riguardato le regioni Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto.

Ai patti territoriali cd. generalisti ed agricoli si affiancano i patti territoriali per l'occupazione (cd. patti comunitari)⁷⁹ valutati dalla Commissione europea un valido strumento per rafforzare l'efficacia dei Fondi strutturali in materia di occupazione a livello regionale e locale.

Inoltre vanno aggiunte anche le numerose Rimodulazioni dei patti territoriali, ovvero l'utilizzo di risorse finanziarie derivanti da eventuali rinunce, revoche effettuate in sede di attuazione del patto per il finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali o infrastrutturali.

⁷⁸ G.P. MANZELLA, op. ult. cit., 806 ss.

⁷⁹ I patti territoriali comunitari al 31 dicembre 2007 sono dieci e risultano erogati circa 480 milioni di euro. Cfr. www.Camera.it/cartellecomuni/leg/RapportoAttivitàCommissioni/tesi/05/05.

Proprio l'interesse suscitato da tale istituto impone alcune precisazioni sulla figura del soggetto responsabile in ragione del ruolo fondamentale svolto nel coordinamento e nell'attuazione del patto. Per raggiungere gli obiettivi stabiliti, infatti, tale soggetto cerca di garantire il buon funzionamento dello strumento, regolando i possibili conflitti che possono nascere tra i soggetti coinvolti, conflitti che, se non placati, possono generare un rallentamento o, addirittura, la stasi dell'intero procedimento di realizzazione del patto, vanificando l'efficacia dell'intervento.

Come stabilito dalla delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, il soggetto responsabile può essere scelto tra i soggetti pubblici sottoscrittori – perché più attrezzati ed organizzati per lo svolgimento coordinato delle varie attività –, oppure può essere costituito nella forma di società mista in cui la parte pubblica esprima la maggioranza fondata essenzialmente sulla collaborazione di tutti i componenti⁸⁰.

Oltre al coordinamento e all'attuazione del patto, questo soggetto provvede anche a:

- rappresentare unitariamente gli interessi dei sottoscrittori;
- attivare risorse finanziarie per consentire l'anticipazione e/o il cofinanziamento dei contributi e promuovere altre sovvenzioni;
- attivare le risorse tecniche ed organizzative necessarie alla realizzazione del patto;
- assicurare il monitoraggio e la verifica dei risultati;
- verificare il rispetto degli impegni e degli obblighi assunti dai sottoscrittori ed individuare eventuali sanzioni in caso di inadempimenti e ritardi;
- promuovere, se necessario, conferenze di servizi;
- assumere ogni iniziativa considerata opportuna per la migliore attuazione del patto;
- presentare al Ministero del Bilancio e alla Regione o alla Provincia autonoma interessata, relazioni semestrali sullo stato di attuazione del patto⁸¹.

⁸⁰ S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Bari, 2003, 52 ss.

⁸¹ Nel caso in cui il patto territoriale sia stipulato in attuazione di una Intesa di programma, la relazione dovrà essere presentata al Comitato istituzionale di gestione formato da rappresentanti del governo o degli enti locali interessati e coadiuvato da un comitato paritetico di attuazione composto dai rappresentanti delle amministrazioni interessate.

Il soggetto responsabile rappresenta, quindi, una figura strategica per la buona riuscita del patto, considerato, per di più, che questa figura costituisce, in un certo senso, la garanzia per il generale rispetto degli impegni assunti dai firmatari: l'assenza, infatti, nella normativa di riferimento di meccanismi coercitivi previsti dalla normativa richiede un efficace coordinamento ed una significativa e costante presenza che solo un soggetto forte, come il soggetto responsabile, può garantire⁸².

Un breve bilancio sull'esperienza dei patti di seconda generazione evidenzia che quelli approvati seguendo la nuova disciplina introdotta dal C.I.P.E. nel 1997 sono in tutto 117. L'investimento complessivo è stato pari a 8.583.581 migliaia di Euro, con un onere pubblico di 3.787.023 migliaia di euro⁸³.

Anche per i patti di seconda generazione non sono comunque mancati casi di revoche e rinunce anche se, rispetto al passato, tali casi risultano essere minori, probabilmente grazie alla semplificazione della procedura dell'istruttoria. Nei tre quarti dei casi, si tratta di rinunce ai finanziamenti da parte dei privati, dovute per lo più ai tempi lunghi di attesa per l'erogazione delle risorse necessarie, unitamente al mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni e alle difficoltà incontrate nell'esecuzione dei lavori (soprattutto dal punto di vista geologico o archeologico)⁸⁴.

Il livello di erogazione al 2006 è stato pari al 47%, per un totale di risorse erogate di circa 1.795 milioni di euro, di cui 165 erogati nel 2006⁸⁵. Il 2006 è stato, peraltro, un anno di rallentamento nella spesa, ridottasi, nel complesso, del 39% rispetto al livello raggiunto nel 2005, in connessione con l'andamento del processo di rimodulazione dei programmi, reso possibile attraverso il riutilizzo di risorse recuperate da rinunce e revoche⁸⁶.

⁸² A. BIANCO, P. CONDORELLI, *Guida ai patti territoriali: disciplina, esperienze prospettive: aggiornato con la legge 17 maggio 1000 n. 114*, Rimini, 1999, 56 ss.

⁸³ Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, *Rapporto annuale 2006*.

⁸⁴ Emblematico è, a tale proposito, il caso del patto del Canavese, dove l'alluvione e la crisi del settore metalmeccanico, hanno indotto un numero consistente di imprese a rinunciare al finanziamento, non potendo mantenere gli impegni di investimento originariamente assunti.

⁸⁵ Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, *Rapporto annuale 2006*.

⁸⁶ Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, *Rapporto annuale 2006*: il Rapporto chiarisce ulteriormente che «la rimodulazione ha effetti di rallentamento dovuti al tempo occorrente per la de-

Per completezza del quadro ricostruttivo, è necessario riferire degli ulteriori provvedimenti emanati successivamente alla legge n. 662 del 1996 e alla delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997.

Tra questi ricordiamo il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, con il quale gli strumenti di programmazione sono stati estesi anche ai settori dell'agricoltura e della pesca; la delibera C.I.P.E. 19 febbraio 1999 n. 11, intitolata «Assegnazioni di risorse per il finanziamento dei nuovi patti territoriali», con la quale si provvede a precisare le procedure di finanziamento dei patti territoriali, stabilendo che essi vengano selezionati a seguito di specifici bandi; la delibera C.I.P.E. 6 agosto 1999, che compie una distinzione tra patti territoriali generalisti ed altri patti specializzati nel settore del turismo, agricoltura e pesca, e riservando ad essi parte dei fondi. Tale ultimo provvedimento ha ricevuto svariate critiche: in particolare, è stato contestato che tale tipo di patto sembra piuttosto fungere da elemento di supporto alle imprese, visto il rilievo in esso assunto dalle strategie settoriali, ciò a pregiudizio delle esigenze territoriali, cui pure i patti dovrebbero rispondere⁸⁷.

Sulla base delle delibere C.I.P.E. di ripartizione delle risorse destinate alla programmazione negoziata nel periodo 1998-2009 e secondo i dati forniti dal Ministero dello sviluppo economico nel Rapporto annuale 2008 del Dipartimento per le politiche di sviluppo economico e di coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate risulta per i duecentoventi patti territoriali sottoscritti un investimento complessivo di 14.994.853 migliaia di euro ed un onere pubblico complessivo di 4.996.195 migliaia di euro⁸⁸.

Ai patti territoriali vanno poi aggiunte le centotredici rimodulazioni approvate, i diciotto contratti d'area ed i ventiquattro protocolli aggiuntivi per un totale di trecentosettantacinque moduli di Programmazione negoziata.

3.3. Natura giuridica del patto territoriale: il problema della vincolatività per i soggetti pubblici e privati

Il patto territoriale, come stabilisce la legge n. 662 del 1996, rientra tra gli strumenti di programmazione negoziata insieme all'Intesa isti-

finizione della procedura e per l'entrata a regime dei processi di spesa delle nuove iniziative così individuate».

⁸⁷ G. VIESTI, *Abolire il Mezzogiorno*, Bari, 2003, 98.

⁸⁸ Per una analisi maggiormente dettagliata sulle erogazioni effettuate si rinvia alla Elaborazione del DPS (Direzione generale per il sostegno alle attività imprendito-

tuzionale di programma, all'accordo di programma quadro, al contratto di programma, al contratto d'area. Ai fini di una corretta analisi delle caratteristiche e peculiarità dell'istituto, appare opportuno un confronto tra il patto e le altre figure di programmazione, cercando di mettere in luce gli elementi di affinità, nonché le varie differenze esistenti tra essi.

Occorre, però, soffermarsi preliminarmente sulla natura giuridica del patto territoriale. In particolare, è discussa l'inquadrabilità dello stesso nella tipologia di accordi previsti dall'art. 11 l. n. 241 del 1990. Probabilmente, l'istituto dei patti «soffre» della difficoltà di una sicura identificazione a causa delle numerose norme, di varia posizione gerarchica, che si sono occupate di esso; basti pensare che le norme primarie, pur definendo tale strumento, non contengono disposizioni inerenti le regole procedurali e gli effetti giuridici dei patti, ma rinviando, per la regolazione di tali aspetti, al C.I.P.E., il quale è intervenuto, ed interviene tuttora, con l'emanazione di varie delibere⁸⁹. La circostanza, quindi, che tutto il potere sia rimesso ad organi, come il C.I.P.E., che si occupano della direzione della politica economica anziché al legislatore e, ancora, la consapevolezza che si agisce sul terreno della massima informalità possibile, anziché nell'ambito formale della legge, fanno sorgere molti dubbi ed interrogativi sulla qualificazione giuridica del patto⁹⁰.

Secondo l'opinione prevalente⁹¹, pur essendovi alla base del patto uno schema contrattuale, esso non potrebbe essere ricondotto nell'ambito delineato dall'art. 11 della suddetta legge. La citata disposizione prevede due distinte ipotesi di accordi tra pubblica amministrazione e privati: accordi sostitutivi ed accordi integrativi del provvedimento amministrativo. Il presupposto di tali accordi è costituito dall'esistenza di

riali) sui dati del Ministero dello sviluppo economico al 31.12.2008 del Servizio Studi, su www.Dps.tesoro.it/documentazione.docs/App_rapporto2008/aIII.5.pdf.

⁸⁹ S.G. SELVAROLO, *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Bari, 2003, 56 ss.

⁹⁰ R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 464 ss.

⁹¹ A tale orientamento aderiscono molti studiosi: A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000; R. FERRARA, *La programmazione negoziata*, cit.; A. POLICE, *Il modello dei patti territoriali: il precario equilibrio tra accentramento burocratico e principio di sussidiarietà*, in *CNEL i patti territoriali e lo sviluppo locale*, Collana «I laboratori territoriali», Roma, 1998; P. GROPPOLI, M. INNOCENTI, L. ZANETTI, *La concertazione per lo sviluppo: i patti territoriali e gli altri strumenti di programmazione negoziata*, in *Com. d'Italia*, 1999, 5.

un procedimento amministrativo già avviato, durante il quale la pubblica amministrazione, in accoglimento di osservazioni e proposte presentate dai soggetti interessati, stipula con essi degli accordi che, o concludono il procedimento in luogo del provvedimento amministrativo o provvedono a predeterminarne il contenuto, al quale la pubblica amministrazione resta vincolata.

Nonostante, quindi, ci possano essere delle affinità tra il patto territoriale e le fattispecie previste dall'art. 11, diversi motivi inducono ad escludere che il primo possa essere ricondotto nell'ambito delineato dal suddetto articolo: è impossibile infatti pensare sia che il patto si sostituisca ad un provvedimento amministrativo e concluda un procedimento, sia che esso provveda a predeterminarne il contenuto in quanto, nel nostro ordinamento, non esistono procedimenti a conclusione unilaterale che possono essere al patto comparabili⁹².

Se è vero, quindi, che per tale strumento viene scelta una forma contrattuale, è altrettanto vero che tale forma rappresenta l'unico modo per giungere all'incontro tra pubblico e privato, favorendone la collaborazione. A confermare tale soluzione soccorre anche il dato normativo contenuto nell'art. 13 della l. n. 241 del 1990, in cui si esclude l'applicabilità delle disposizioni, contenute nel capo III della medesima legge – e quindi anche dell'art. 11 –, nei confronti delle attività della pubblica amministrazione dirette all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione: il patto, a ben vedere, rientra proprio in quest'ultima categoria di atti.

Inoltre, l'impossibilità di applicare l'art. 11 al patto è data dall'incerto carattere vincolante di esso nei confronti dei soggetti sottoscrittori. Infatti, la delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, pur stabilendo che la sottoscrizione del patto vincola i soggetti firmatari al rispetto degli specifici

⁹² F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo*, Padova, 1998, 93; A. CONTIERI, *La programmazione*, cit., 149.

⁹³ R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 466 ss.: l'Autore osserva che «l'unico effetto sicuramente conseguente alla stipula di un patto territoriale sembra essere la sua inserzione tra le azioni e le iniziative volte all'attuazione dei programmi regionali, sia perché non sono previsti congrui procedimenti sanzionatori e/o surrogatori, volti a censurare l'inadempimento del patto e/o a renderne comunque doveroso l'adempimento»; sotto tale profilo, l'A. osserva come sia più convincente il modello più risalente dell'accordo di programma, la cui disciplina (art. 27 l. n. 142/1990) prevede espressamente procedure di intervento surrogatorio e sostitutivo, compreso il possibile deferimento ad arbitri delle controversie che originino dall'esecuzione.

impegni e degli obblighi assunti, tuttavia non prevede congrui procedimenti sanzionatori volti a censurare l'eventuale inadempimento⁹³. Tale profilo di indubbia rilevanza ha indotto la dottrina ad affermare che a seguito dell'impegno preso tra le parti sorge «un cd. accordo tra gentiluomini», che si spiega e trova la sua stessa forza nella politica⁹⁴.

Vi è poi chi⁹⁵, nell'esaminare le differenze tra il rapporto amministrazione-proprietario nell'ambito delle convenzioni urbanistiche ed il rapporto amministrazione-impresa nell'ambito della programmazione negoziata, identifica lo «*spartiacque di questa distinzione*» proprio nel citato art. 11; viene rilevato, infatti, che la differenza strutturale tra l'accordo procedimentale e gli accordi di programmazione negoziata è rappresentata dall'assenza nel primo di un'effettiva «*parità*» tra le parti: diversamente, l'assetto consensuale degli interessi nei vari istituti di programmazione negoziata è preceduto da una fase di vere e proprie trattative negoziali sull'*an* e sul *quid* del programma di interventi finalizzato allo sviluppo economico locale, in cui l'amministrazione non esercita alcun potere discrezionale⁹⁶; inoltre, mancherebbe nella disciplina della programmazione negoziata la possibilità per l'amministrazione di esercitare quel *ius poenitendi* che caratterizza gli accordi procedurali (ferma restando la questione della vincolatività e degli strumenti atti a renderla effettiva, sui quali si rinvia al terzo capitolo).

A questo punto, quindi, dovendo capire a quale figura associare i patti non si può non tenere in considerazione la teoria di quanti affermano che i patti, a livello dogmatico, presentano caratteristiche comuni ad una categoria di rapporti amministrativi caratterizzati da una presenza necessaria del privato, che sfociano in atti definiti dalla dottrina come provvedimenti a «*collaborazione necessaria*»⁹⁷, nei quali il con-

⁹⁴ R. FERRARA, *La programmazione negoziata*, cit., 467.

⁹⁵ A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 261 ss.

⁹⁶ A. BARONE, *Urbanistica consensuale*, cit., 261 ss. rileva che «l'equazione sottesa dall'art. 11 della legge n. 241, procedimento (esercizio di potere discrezionale) - accordo si presenta a termini invertiti (trattative negoziali - accordo - svolgimento dell'attività amministrativa concordata)» nella programmazione negoziata; si veda anche E. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 2000, 149 ss.

⁹⁷ Tra i vari Autori che si sono occupati dei provvedimenti a «*collaborazione necessaria*»: F.G. SCOCA, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul provvedimento*, S. AMOROSINO (a cura di), *La trasformazione del diritto amministrativo*, Milano, 1995, 303 ss.

senso del privato opera come condizione di efficacia o di validità dell'atto amministrativo. Una rielaborazione di tali fattispecie è stata operata da una recente dottrina⁹⁸, che ha parlato di «*rapporti a collaborazione necessaria*», in cui si ha una essenziale strumentalità dell'interesse privato al perseguimento dell'interesse pubblico. Con tale espressione, quindi, si individuano quei fenomeni nei quali la pubblica amministrazione ha la necessità di instaurare il rapporto con il privato, il cui interesse, se soddisfatto, consente, allo stesso tempo, il raggiungimento da parte dell'amministrazione degli obiettivi e dei risultati che si è prefissata⁹⁹. I patti territoriali si iscrivono a pieno titolo nella categoria dei «*rapporti a collaborazione necessaria*», in quanto nei patti l'interesse del privato viene assorbito ed incluso in quello pubblico, in funzione dello sviluppo economico che non potrebbe essere raggiunto senza il coinvolgimento del primo.

Sul piano giuridico, invece, molti studiosi¹⁰⁰ hanno sostenuto che il patto territoriale debba essere assimilato all'accordo di programma. Secondo tali Autori si tratterebbe, però, di un accordo di programma a «*partecipazione privata necessaria*», avente ad oggetto non la realizzazione di un programma di opere pubbliche, ma la realizzazione di interventi di investimento e di finanziamento per favorire lo sviluppo economico-sociale di un'area determinata.

Secondo questo orientamento, quindi, una volta ammessa la partecipazione dei privati all'accordo di programma, non ci sarebbero più ostacoli all'inquadramento del patto all'interno della categoria dall'accordo delineata, tenendo conto però che il patto è una figura finalizzata al raggiungimento di un interesse settoriale che coincide con lo sviluppo del territorio¹⁰¹.

⁹⁸ P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali: studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998, 227 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata e la consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, 144.

⁹⁹ P.L. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali*, cit., 234: nel distinguere tra «*accordi facoltativi*» e «*accordi necessari*», l'A. riferisce detta necessità «*non tanto allo strumento bilaterale in concreto adoperato, bensì all'instaurazione del rapporto con il soggetto privato titolare di una posizione proceduralmente rivelatasi qualificabile come di riferimento*».

¹⁰⁰ Tra questi ricordiamo: P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche «necessarie» dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, 119; R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privata*, in *Dir. amm.*, 1999, 444; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit.

¹⁰¹ P. L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche*, cit., 120.

È da ritenere invece, che il patto territoriale, pur presentando caratteristiche comuni a modelli già esistenti – come l'accordo di programma –, tuttavia, per le sue peculiarità e finalità, si configura come una categoria a sé, in ragione di alcuni peculiari aspetti, come quello della vincolatività, addirittura *sui generis*, diversa da qualsiasi altro schema contrattuale conosciuto dal nostro ordinamento.

3.4. Aspetti giuridici innovativi dei patti territoriali in rapporto a conferenza di servizi, accordi di programma e contratti di area

Come già evidenziato in precedenza, a partire dai primi anni '90 si è venuta sviluppando, nell'ambito dell'attività della pubblica amministrazione un'area di rapporti che sono via via sfuggiti al modello tradizionale di atto unilaterale, per essere ricompresi nella sfera della cd. attività consensuale della pubblica amministrazione.

Nella nuova configurazione dell'esercizio dei pubblici poteri, la programmazione negoziata ha costituito, come si è detto, il punto di incontro di una serie di filoni riformatori che dalla fine degli anni '80 hanno avuto l'obiettivo di trasformare radicalmente sia l'organizzazione sia l'attività amministrativa per la realizzazione di un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino e amministrazione e società in una dimensione di servizio della prima ai secondi in linea con i principi costituzionali¹⁰².

La stessa erosione della sfera autoritativa della pubblica amministrazione, del resto, ha trovato origine nella necessità di adattare, con l'affermarsi dello Stato pluriclasse, il suo agire alla pluralità di interessi, spesso in conflitto tra loro, da rappresentare e, se del caso, dirimere.

Rivelatisi inadeguati a garantire effettività all'azione di coordinamento e composizione dei suddetti interessi, i moduli tradizionali dell'agire amministrativo, fondati sul principio di autorità, si è venuto progressivamente affermando il modello della contrattualizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e privati, nel quale il consenso del cittadino è stato visto come legittimazione del potere e la concertazione come metodo costante di risoluzione dei conflitti tra istituzioni, parti sociali, poteri pubblici e gruppi di interessi privati.

Interpreti di questa mutata concezione dei rapporti tra poteri pubblici e privati cittadini e delle differenti modalità di tipo consensuali-

¹⁰² A. CONTIERI, *op. cit.*, 15.

stico con le quali la pubblica amministrazione, con il passare del tempo, ha inteso perseguire finalità di interesse pubblico, sono gli strumenti di programmazione negoziata cosiddetti tipici, ossia quelli previsti dalla l. n. 662 del 1996¹⁰³.

Si comprende quindi come la programmazione negoziata sia stata concepita dal legislatore del 1996 come una formula organizzativa aperta di partnership tra pubblico e privato, tale da non cristallizzare in schemi preordinati una tipologia di istituti che si è andata affermando proprio in virtù dell'adeguatezza delle formule tradizionali di esercizio del potere pubblico nel perseguimento di finalità di interesse generale.

Alla medesima volontà di estendere l'adozione degli strumenti della programmazione negoziata va ricondotta l'abrogazione della norma¹⁰⁴ che riservava al solo Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica la competenza a proporre al C.I.P.E., per l'approvazione, i singoli accordi, contratti ed intese di programma¹⁰⁵.

Queste considerazioni costituiscono indicazioni di una nuova concezione della programmazione negoziata che ha incominciato a farsi strada in maniera irreversibile parallelamente alla crescente erosione della sfera autoritativa della pubblica amministrazione: da strumento quadro destinato a definire i rapporti dello Stato con l'imprenditoria privata, si è trasformata in una serie di strumenti atti a regolare i rapporti dello Stato con una pluralità di soggetti, pubblici e privati, anche contestualmente.

Il patto territoriale, come già rilevato, si inserisce in questa linea

Volendo poi confrontare i patti territoriali con la conferenza di servizi, gli accordi di programma e i contratti di area, va in primo luogo ricordato che la conferenza di servizi è un istituto di semplificazione dell'attività della pubblica amministrazione, volta ad acquisire autorizzazioni, atti, licenze, permessi e nulla-osta, comunque denominati, mediante convocazione di apposite riunioni collegiali, i cui termini sono

¹⁰³ A ben vedere la medesima legge ha attribuito al C.I.P.E. la facoltà di definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata ed il citato Comitato Interministeriale, in attuazione di tale potere, ha riconosciuto con la delibera del 21 marzo 1997 «la possibilità di attivare in via amministrativa nuove tipologie negoziali, anche al di fuori di quelle previste dalla legge, rendendo flessibili gli strumenti in ragione delle concrete necessità».

¹⁰⁴ Si tratta dell'art. 1, comma 2, l. n. 104 del 1995.

¹⁰⁵ Detta abrogazione si può spiegare soltanto con la volontà del legislatore di riconoscere ad altri soggetti la facoltà di proporre al C.I.P.E. nuovi strumenti.

espressamente disposti dalla normativa vigente (legge n. 241/1990 e ss.mm.). La conferenza di servizi, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 241, era stata utilizzata dal legislatore in discipline di settore (legge istitutiva dell'Enel, n. 1643 del 1962; in materia urbanistica, l'art. 81 della legge n. 616 del 1977, poi abrogato dall'art. 4, d.P.R. n. 383 del 1994; legge 21 ottobre 1987, n. 441, sullo smaltimento dei rifiuti; legge 29 maggio 1989, n. 205, sui mondiali di calcio). La legge generale sul procedimento amministrativo ha quindi esteso l'efficacia di un istituto già vitale in settori specifici, per poi modificarne, con la legge n. 127/1997 e, da ultimo, con le leggi n. 340/2000, n. 15/2005 e l. n. 69/09, taluni tratti caratteristici¹⁰⁶.

Anche in risposta alle problematiche emerse nel dibattito dottrinale successivo alla legge n. 340 del 2000, la legge n. 15 del 2005, recante «*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*» e la legge n. 69 del 2009 prevedono, tra l'altro, alcune importanti modifiche all'istituto della conferenza di servizi, nell'intento di perfezionare ulteriormente il modulo procedimentale disciplinato dagli artt. 14 e seguenti della l. n. 241 e di

¹⁰⁶ G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Reg.*, 1993, 1564 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *La conferenza di servizi*, in *Studi in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994, 1753 ss.; P. BERTINI, *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, 293 s.; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 675 ss.; D.M. TRAINA, *Ancora un contributo circa i caratteri costituzionali della conferenza di servizi*, in *Giur. cost.*, 1997, 734 ss.; F. DE LUCIA, F. LUCIANI, *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. II, Padova, Cedam, 1998, 1 ss.; G.F. CARTEI, *Servizi (Conferenza di)*, in *Digesto discipl. pubbl.*, XIV, Torino, 1999; F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255 ss.; P. FORTE, *La conferenza di servizi*, Padova, 2000; E. STICCHI DAMIANI, DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, F.F. TUCCARI, *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. Dir. amm.*, 1999, 109 ss.; F. CARINGELLA, L. TARANTINO, *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in *Urb. e app.*, n. 4/2001; D. D'ORSOGNA, *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza di servizi*, in *Cons. St.*, 2001, II, 688; E. PICOZZA, *Note minime sull'istituto della conferenza dei servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. St.*, 2001, II 699; A. BOTTIGLIERI, S. COGLIANI, D. PONTE, R. PROIETTI, *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, Padova, 2004; N. BASSI, *Commento agli artt. 14 a 14-quinquies*, in AA.VV. (a cura di V. ITALIA, M.A. SANDULLI), *L'azione amministrativa, commento alla l. 7 agosto 1990 n. 241 modificata dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005 n. 35*, Milano, 2005, 455 ss.; G.D. COMPORTI, voce *Conferenza di servizi*, *Dizionario di Diritto Pubblico* diretto da S. CASSESE, Milano, 2006.

eliminare alcuni difetti di coordinamento insorti a seguito delle modifiche operate dalla l. 24 novembre 2000, n. 340.

L'utilità della conferenza di servizi risiede nella possibilità di concentrare in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo, al fine di consentire il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte e di favorire l'intervento di accordi tra le stesse, ai sensi dell'art. 15 della medesima l. n. 241.

Può, quindi, essere definita come luogo istituzionale per il razionale coordinamento degli interessi pubblici, e, quindi, alla stregua di strumento di attuazione del principio di buon andamento, ai sensi dell'art. 97 Cost. La stessa Consulta¹⁰⁷ ha dato il *placet* all'istituto in esame, ritenuto rispettoso del principio di legalità, in quanto non comporta (almeno nella sua fisionomia antecedente alla l. n. 340/2000) alcuno spostamento di competenze, ma dà luogo ad una differente disciplina delle modalità di esercizio del potere.

La conferenza di servizi decisoria, in particolare, costituisce un procedimento tipizzato ricompreso nella categoria dei procedimenti «*di coordinamento strutturale*», ovvero diretti a realizzare la sintesi della pluralità di competenze amministrative con lo strumento della partecipazione dei soggetti pubblici coinvolti nella vicenda, i cui interessi vengono fatti convergere e contemperati all'interno della conferenza stessa¹⁰⁸. Soprattutto a seguito delle modifiche introdotte dalla l. n. 340/2000 e dai successivi interventi normativi, l'istituto in parola riveste una duplice funzione: da un lato, si presenta come modulo generale di semplificazione procedimentale, trattandosi, in definitiva, del «*luogo del procedimento nel quale tutti gli interessi pubblici rilevanti hanno l'occasione per essere sincronicamente rappresentati*» (profilo della semplificazione); dall'altro, come strumento di coordinamento, ossia diretto alla composizione dei vari interessi pubblici coinvolti in un dato procedimento e, quindi, – attraverso una loro complessiva e contestuale

¹⁰⁷ Corte cost., 19 marzo 1996, n. 79, in *Foro it.*, 1996, I, col. 1939, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale lombarda nella parte in cui essa prevedeva che l'esame di progetti di nuove discariche pubbliche fosse attribuita ad un «*gruppo di valutazione*», organismo interno all'amministrazione, composto da funzionari regionali, con l'intervento non necessario e solo eventuale degli enti locali interessati, in violazione dell'art. 3-bis della l. n. 441/1987, secondo il quale i comuni devono partecipare all'approvazione del relativo progetto.

¹⁰⁸ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 1369.

valutazione – alla individuazione e riaffermazione dell'interesse pubblico primario, o prevalente (profilo dell'assetto degli interessi)¹⁰⁹.

Va anche ricordato che la legge n. 241 del 1990 prevede due tipi di conferenza di servizi: quella *istruttoria* (art. 14, comma 1 e 3), nella quale vi è una sola amministrazione competente a decidere (decisione monostrutturata) – in relazione agli interessi pubblici coinvolti in uno solo (comma 1) o in più procedimenti (comma 3) – che con la conferenza acquisisce l'avviso delle altre amministrazioni portatrici di interessi coinvolti nella procedura; la conferenza di servizi *decisoria*, di cui al comma secondo dell'art. 14, in cui la decisione viene definita pluristrutturata, in quanto caratterizzata dalla necessità dell'assenso di più amministrazioni ai fini dell'adozione del provvedimento finale. Non può peraltro sottacersi l'esistenza di una dottrina che utilizza la terminologia di conferenza *predecisoria* in relazione ad una specifica tipologia di conferenza di servizi, ossia quella in materia di progettazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, di cui all'art. 14-bis l. n. 241, avente ad oggetto il progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nulla osta e gli assensi comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. Secondo il giudice amministrativo la conferenza di servizi, così come delineata dal legislatore, acquista valenza a funzione predecisoria, in quanto suo scopo è quello di predisporre tutte le condizioni necessarie per poi addivenire alla decisione finale, da assumere in maniera concertata da tutte le Amministrazioni partecipanti¹¹⁰.

Vi sono due orientamenti che si contendono il campo sulla natura giuridica, con particolare riguardo alla più problematica ipotesi della conferenza decisoria: a) parte della dottrina ritiene si tratti di un organo

¹⁰⁹ Si veda, sul punto, O. FORLENZA, «*Interessi prevalenti*» con la conferenza di servizi, in *Guida al diritto*, 2000, n. 46, 117.

¹¹⁰ T.a.r. Lazio, sez. III-ter, 16 aprile 2004, n. 3312, in *www.giustamm.it*, con commento di S. TARULLO, *Conferenza di servizi e «grandi opere»: il T.a.r. del Lazio velocizza ... l'alta velocità*, in *www.giustamm.it*, 2006, n. 4, il quale rileva che «*kappare evidente come tale specifica "missione" consista unicamente nella individuazione – che non è e non può essere "selezione" – degli interessi rilevanti allo scopo di gettare le basi per un proficuo e sollecito svolgimento dei lavori della conferenza; siffatta "missione", pertanto, non può concretizzare neppure in via embrionale un'attività decisionale in senso proprio, non implicando ancora (almeno, non nella mens legis) una comparazione di interessi funzionale alla determinazione dell'assetto degli interessi in gioco*».

amministrativo collegiale di carattere straordinario, centro formale di imputazione autonomo¹¹¹; b) altra parte ne sostiene la natura di mero modulo organizzatorio, quale forma di raccordo tra più organi di distinte amministrazioni, privo di una propria individualità¹¹². Il secondo orientamento interpretativo ha peraltro avuto l'avallo della Corte costituzionale con le sentenze 8 febbraio 1993 n. 62¹¹³ e 19 marzo 1996 n. 79¹¹⁴: in particolare, il Giudice delle leggi, nella seconda delle citate pronunce ha chiarito che «per sua natura la conferenza, destinata a costituire un raccordo tra amministrazioni diverse, è caratterizzata, per la struttura, dalla contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti (sentenze nn. 348 e 62 del 1993 e n. 37 del 1991). Quanto alla funzione, la conferenza risponde non solo all'esigenza di accelerare i tempi del procedimento, rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, quale stru-

¹¹¹ Tra gli altri, P.M. PIACENTINI, *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. trim. appalti*, 1989, 1131 ss.

¹¹² In dottrina, ex multis, F.G. SCOCA, voce *Conferenza di servizi*, in *Encicl. Giur. Treccani*, Roma, 1999, III, che chiarisce che «la conferenza di servizi non è un organo collegiale, non è anzi nemmeno un organo, non ha rilievo sul piano organizzativo, non ha sostanza di ufficio; è uno strumento procedimentale ed operativo, consiste nella riunione in un solo luogo o sede di discussione di uffici diversi o di diverse amministrazioni, senza modificazione di competenze e, in particolare, senza un trasferimento di competenze o di poteri dai singoli partecipanti alla riunione (ovvero dagli uffici che essi rappresentano) ad una (inesistente) struttura collegiale»; A. CRISAFULLI, *La conferenza di servizi non è un organo collegiale perfetto* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 1998 n. 1088), in *Urb. e app.*, n. 12/1998. In giurisprudenza, cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 2007, n. 1644, in *Foro amm.*, CdS, 2007, 1198: «La conferenza di servizi non ha natura di organo collegiale ma di modalità di semplificazione dell'azione amministrativa, finalizzata, nella sua accezione decisoria, alla più celere formazione di atti complessi, ossia di atti per la cui formazione è necessario il concorso della volontà di più amministrazioni ovvero di organi della stessa amministrazione; la conferenza è, pertanto, essenzialmente un luogo per l'acquisizione dell'assenso delle amministrazioni o degli organi interessati ad un procedimento e non un collegio che funziona secondo il metodo deliberativo della discussione e deliberazione tipico degli organi collegiali»; Id., sez. VI, 11 febbraio 2004, n. 458, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 1034. Tra le sentenze dei giudici amministrativi di primo grado, si segnala, tra le più recenti: T.a.r. Abruzzo, Pescara, 7 novembre 2007, n. 875 «la conferenza di servizi è un modulo procedimentale, cioè un metodo di azione amministrativa, e non un ufficio speciale della P.A. autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, per cui è stata ritenuta imprescindibile la notifica del ricorso solo a quelle autorità amministrative, tra quelle partecipanti, che mediante lo strumento della conferenza di servizi abbiano adottato un atto a rilevanza esoprocedimentale lesivo della sfera giuridica del privato ricorrente».

¹¹³ Corte cost., 16 febbraio 1993, n. 62, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, 639.

mento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista di obiettivi comuni. La conferenza viene così ad assumere il rilievo di un metodo che caratterizza il procedimento di raccolta, di valutazione e di espressione dei diversi interessi, anche quando non modifica le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (quali pareri, autorizzazioni, concessioni, nullaosta) ed al provvedimento finale».

Lo stesso giudice amministrativo ha più volte chiarito che la conferenza di servizi (in special modo quella cd. decisoria) costituisce un originale modulo organizzativo, funzionale alla concreta attuazione dei principi costituzionali che presiedono all'azione amministrativa, come individuati all'art. 97 Cost., per l'acquisizione, su di un dato provvedimento da adottare, dell'avviso di tutte le amministrazioni preposte alla cura degli interessi coinvolti in quest'ultimo, ed idoneo a produrre l'auspicata accelerazione dei tempi procedurali – e dunque la speditezza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa – attraverso un esame contestuale di tutti gli interessi pubblici coinvolti: essa, tuttavia, non implica la creazione di un ufficio speciale della pubblica amministrazione, separato dai soggetti che vi hanno partecipato. La principale conseguenza della natura così individuata è che l'avviso espresso in conferenza dei servizi dai rappresentanti delle varie amministrazioni partecipanti, resta imputabile alle sole singole amministrazioni e l'eventuale ricorso avverso la decisione finale non deve essere necessariamente notificato a tutte le amministrazioni che hanno preso parte alla conferenza (mancando il rapporto di lesività immediata con ciascuno degli avvisi espressi in conferenza)¹¹⁵, ma unicamente a quelle ammi-

¹¹⁴ Corte cost., 19 marzo 1996, n. 79 in *Giur. cost.*, 1996, 718, con nota di D.M. TRAINA.

¹¹⁵ Cfr., in particolare, Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2004, n. 2874, in *Foro amm.*, CdS, 2004, 1363: «La conferenza dei servizi, sebbene costituisca un modulo organizzativo per l'acquisizione, in ordine ad un provvedimento da adottare, delle determinazioni di tutte le amministrazioni preposte alla cura degli interessi coinvolti, non implica la creazione di un apposito ufficio speciale della P.A., separato dai soggetti che vi hanno partecipato, con la conseguenza che l'avviso espresso dai rappresentanti delle varie amministrazioni partecipanti, resta loro singolarmente imputabile»; la medesima decisione chiarisce che «L'impugnazione dell'esito di una conferenza di servizi (sfavorevole al privato) non deve essere necessariamente notificata a tutte le amministrazioni che vi hanno partecipato, e ciò non solo quando l'avviso espresso da qualcuna delle amministrazioni partecipanti alla conferenza non abbia un'autonoma rilevanza provvedimentale quindi privo di immediata lesività, ma anche quando il predetto esito non abbia un contenuto decisivo e costituisca a sua volta un atto di impulso, strumentale all'emanazione di un nuovo provvedimento amministrativo, imputabile esclusivamente all'amministrazione che ha indetto la conferenza stessa che resta il solo esclusivamente

nistrazioni che, in seno alla conferenza, abbiano adottato un atto a rilevanza esoprocedimentale.

L'originaria disciplina della legge n. 241 era basata sul principio di unanimità degli assenti alla decisione finale (ove necessari in base alle regole ordinarie al di fuori della conferenza), tanto che la conferenza veniva paralizzata sia nell'eventualità di mancata partecipazione di una P.A. necessaria, sia nell'ipotesi di dissenso manifestato in seno alla conferenza da una P.A. intervenuta. La legge n. 537 del 1993 aveva quindi previsto che in caso di dissenso di un'amministrazione intervenuta il provvedimento potesse essere comunque adottato con l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri, sollecitato dall'Amministrazione precedente.

Un'ulteriore modificazione venne introdotta dalla l. n. 127 del 1997, la quale ha attribuito all'amministrazione precedente il potere di adottare la statuizione finale nonostante il contrario avviso espresso in seno alla conferenza, a patto che detto provvedimento venisse comunicato al Presidente del Consiglio dei Ministri o alla Regione o al Sindaco (previa deliberazione dei rispettivi organi consiliari). Successivamente, la l. n. 340 del 2000 ha proposto un più radicale strumento di elisione dei dissensi maturati in conferenza, sostituendo il farraginoso meccanismo dato dal binomio adozione del provvedimento-potere di sospensione con un più lineare meccanismo che abilitava l'amministrazione precedente, ove l'avesse ritenuto, a recepire la posizione maggioritaria espressa in sede di conferenza.

Come detto, la regola maggioritaria è stata successivamente, almeno in parte, «*stemperata*» con la riforma operata dalla legge n. 15 del 2005, attraverso l'introduzione del concetto di «*posizioni prevalenti*». Resta ferma, però, la particolare disciplina applicabile in presenza di dissensi concernenti interessi sensibili. Le conseguenze che sul procedimento ha il motivato dissenso di una delle amministrazioni pre-

impugnabile»; Id., 14 giugno 2001, n. 3169, in *Foro amm.*, 2001, 6; Id., sez. V, 16 aprile 2002, n. 5295, in *Foro amm.*, *CdS*, 2002, 2427; Id., 25 gennaio 2003, n. 349, in *Foro amm.*, *CdS*, 2003, 120: «*La conferenza di servizi - istruttoria e decisoria - nell'ambito di moduli organizzativi suscettibili di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti, costituisce un modulo procedimentale e non anche un ufficio speciale della P.A., autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, con la conseguenza che tale modulo riverbera i suoi effetti sull'atto finale; pertanto non è necessario notificare il ricorso contro l'atto finale alla conferenza di servizi, che è organo insussistente*»; Cons. giust. amm. sic., 21 settembre 2006, n. 523.

poste alla tutela di uno degli interessi costituzionalmente protetti (ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico, salute e ora anche pubblica incolumità) sono disciplinate in maniera articolata dal nuovo comma 3 dell'art. 14-*quater*, il quale, in un'ottica palesemente richiamante il principio di concertazione, oltretutto di sussidiarietà verticale, delinea un particolare sub-procedimento nell'ambito del quale la decisione viene rimessa, a seconda dei casi, al Consiglio dei Ministri, alla Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. n. 281/1997, a seconda che il dissenso si verifichi tra amministrazioni statali, tra un'amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali, tra un'amministrazione statale o regionale ed un ente locale o tra più enti locali.

Per i casi di dissenso espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, i commi 3-*bis* e 3-*ter* dell'art. 14-*quater* definiscono gli ambiti di competenza, indicano tempi certi dei vari procedimenti e regolano i poteri sostitutivi in caso di inerzia. Quando il dissenso è espresso da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, la determinazione sostitutiva è rimessa dall'amministrazione precedente, entro dieci giorni, alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza unificata, a seconda che il disaccordo si verifichi tra un'amministrazione statale ed una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero tra una Regione o Provincia autonoma ed un ente locale. In tutti questi casi, la decisione deve intervenire entro trenta giorni dall'acquisizione della documentazione a fini istruttori, di cui va preventivamente verificata la completezza; termine prorogabile sino a complessivi novanta giorni, qualora l'istruttoria non sia completa o risulti particolarmente complessa (comma 3-*bis*).

Anche per le due Conferenze la decisione deve intervenire entro trenta giorni, prorogabili sino ad un massimo di ulteriori sessanta giorni. Qualora il termine di trenta giorni, o quello maggiore in caso di proroga, non venga rispettato, il comma 3-*ter* regola tre distinte ipotesi: 1) nel caso si tratti di materie attribuite alla competenza statale, la decisione è rimessa, su istanza del Ministro per gli affari regionali, al Consiglio dei Ministri, che deve assumerla entro trenta giorni; 2) quando si verte in materia di competenza regionale «*ai sensi degli art. 117, secondo comma, e 118 della Costituzione*», la decisione è rimessa alla Giunta regionale, la quale deve provvedere nello stesso termine; 3) la mancata de-

cisione sostitutiva da parte della Giunta nel termine di trenta giorni determina l'intervento del Consiglio dei Ministri, che delibera con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni interessate.

La disciplina sopra riportata, a una prima lettura, sembra esaustiva delle varie situazioni di dissenso che possono verificarsi nei rapporti tra le amministrazioni dello Stato e tra queste e le amministrazioni regionali e locali, oltre che tra queste ultime, come pure appare esaustivo il meccanismo sostitutivo dei vari livelli in caso di non rispetto dei termini prefissati. Non risulta chiaro, tuttavia, il richiamo dell'art. 118 Cost., visto che tale norma regola la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo nell'ambito della Regione e non individua ambiti di competenze materiali ulteriori rispetto a quelli delineati e definiti dall'art. 117 Cost.

Il dissenso tra le amministrazioni regionali non comporta necessariamente che la decisione venga rimessa alla Conferenza Stato-Regioni-Province autonome ed eventualmente in via sostitutiva al Consiglio dei Ministri integrato, quando le Regioni dissenzienti abbiano concluso intese, ratificate dai rispettivi organi legislativi, dirette a disciplinare il procedimento di composizione del dissenso, anche mediante l'individuazione di organi comuni cui affidare le relative determinazioni (comma 3-*quater*).

Le novità apportate alla disciplina della conferenza di servizi sono completate dall'art. 14-*quinquies* (innestato dall'art. 12 della l. n. 15 del 2005), che dispone la partecipazione alla conferenza indetta, ove finalizzata all'approvazione del progetto definitivo, dei soggetti aggiudicatari di concessione individuati all'esito della procedura di cui all'art. 37-*quater* della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (cd. *project financing*), ovvero delle società di progetto di cui all'art. 37-*quinquies* della medesima legge. Tuttavia, a tali soggetti non è riconosciuto il diritto di voto, sicché la loro partecipazione non può essere assimilata, *tout court*, a quella delle amministrazioni interessate. Si tratta, in ogni caso, di una disposizione di indubbia rilevanza sistematica, laddove in qualche modo consacra – nel nome della semplificazione – il principio della partecipabilità alla conferenza di servizi anche di soggetti (quand'anche solo formalmente) privati, oltreché pubblici, sulla scia di quanto già sperimentato in altri comparti della funzione amministrativa dell'ordinamento, primo fra tutti quello relativo ai cd. «*sportelli unici*».

Merita infine di essere segnalata, per le sue peculiarità, la procedura di approvazione dei progetti per la realizzazione delle «*grandi*

opere», di cui agli artt. 165 ss. Codice dei contratti pubblici di appalti, servizi e fornitura di cui al d.lgs. n. 163/2006 (precedenti artt. 3 ss. d.lgs. n. 190 del 2002), utilizzata soltanto in sede di approvazione del progetto definitivo ed avente esclusivamente finalità istruttoria¹¹⁶ (mentre l'attività decisoria è demandata al C.I.P.E.). In tale caso, non trovano applicazione le previsioni degli artt. 14 ss. l. n. 241, ma una speciale procedura individuata e descritta dall'art. 168 del medesimo Codice: in particolare, la determinazione conclusiva della conferenza è connotata in tale frangente dai caratteri della provvisorietà: essa dapprima confluisce nella proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – che raccoglie e pondera le valutazioni rese dalle amministrazioni coinvolte – diretta al C.I.P.E.; e successivamente viene scrutinata dal C.I.P.E. stesso in sede di approvazione del progetto.

In ragione della natura meramente istruttoria della conferenza in questione, coloro che si ritengono lesi dal progetto possono sollevare le loro doglianze unicamente nei confronti dell'approvazione del progetto da parte del C.I.P.E., siccome sintesi di tutte le valutazioni effettuate dalle amministrazioni competenti in sede di conferenza, dal Ministero, e dal Governo rappresentato dal C.I.P.E.

Quanto all'accordo di programma quadro, esso è definito dall'art. 2, comma 203, lett. c, l. n. 662 del 1996, come «*l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, promosso dall'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, in attuazione di un'Intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati*». Come si può comprendere dalla definizione, in tale forma di accordo è ammessa, come nel patto, la partecipazione dei privati, anche se il ruolo di quest'ultimi è diverso nelle due figure: mentre nel primo i privati possono solo intervenire in un processo promosso dall'amministrazione centrale, nel secondo, invece i privati, facendosi portatori di specifici interessi, possono dare impulso al procedimento assumendone l'iniziativa¹¹⁷. Inoltre, mentre lo scopo dell'accordo di programma è l'attuazione di un Intesa istituzionale, scopo del patto è la promozione dello sviluppo locale, essendo alla base di esso l'idea di stimolare lo sviluppo locale di un territorio utilizzando le risorse e le potenzialità che su di

¹¹⁶ T.a.r. Lazio, sez. III-ter, 16 aprile 2004, n. 3312, in www.giustamm.it, con commento di S. TARULLO, *Conferenza di servizi e «grandi opere»*, cit.

¹¹⁷ R. FERRARA, *La programmazione negoziata*, op. cit., 455.

esso si trovano¹¹⁸. Infine, un'ulteriore differenza è ravvisabile in relazione alla riuscita dei due istituti: l'accordo di programma quadro, diversamente dal patto, è stato poco utilizzato; probabilmente la causa della sua minore fortuna è da ravvisare nella mancanza di una autonoma caratterizzazione e di una funzione propria¹¹⁹. Infatti, la funzione programmatoria generale viene svolta dall'Intesa istituzionale di programma, mentre, per quanto riguarda le iniziative che partono dal territorio, si utilizza o lo strumento del patto o lo strumento del contratto d'area.

L'istituto dell'accordo di programma¹²⁰ è disciplinato in via generale dall'art. 15 l. n. 241 del 1990 e dall'art. 34 d.lgs. n. 267 del 2000 (in cui è confluito l'art. 27 l. n. 142 del 1990): le citate disposizioni attribuiscono all'accordo di programma una duplice valenza, prevedendo, rispettivamente, la stipulazione di accordi tra pubbliche amministrazioni per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e la stipulazione, tra i vari soggetti pubblici interessati, di accordi di programma per definire ed attuare «opere, interventi o programmi di interventi» che richiedano, per la loro realizzazione, l'azione coordinata di comuni, province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici¹²¹. La formula utilizzata dal legislatore è volutamente generico e tale da abbracciare qualunque adempimento connesso alla realizzazione delle opere, degli interventi e dei programmi di intervento¹²².

Come è stato rilevato¹²³, il carattere provvedimentale dell'accordo è desumibile dal fatto che l'approvazione dell'accordo stesso determina

¹¹⁸ G.P. MANZELLA, *I patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1997, 800 e 801.

¹¹⁹ R. GALLIA, *La nuova disciplina della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1997, 15 ss.

¹²⁰ Sull'accordo di programma, in generale, R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993; S. CIVITARESE MATTEUCCI, voce *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Agg., III, 1999, 9; A. PIOGGIA, *Gli accordi di programma*, in B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000, 159; G. CORSO, *Accordi di programma*, in A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*. Roma, 1988, 35.

¹²¹ La giurisprudenza ha ricondotto l'accordo di programma ex art. 34 T.U. Enti locali all'art. 15 l. n. 241 del 1990: *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1902, in *Foro amm.*, *CdS*, 2002, 963; *Id.*, 7 febbraio 2002, n. 699, *ivi*, 2002, 459.

¹²² S. CIMINI, *La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma*, in *www.giust.it*, 2000, n. 4.

¹²³ N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione*, Bologna, 457.

le varianti agli strumenti urbanistici indispensabili per la relativa attuazione, implica la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi previsti e può produrre i medesimi effetti dei titoli edilizi di cui il progetto necessiterebbe secondo le procedure ordinarie. Sembra corretto ritenere che, diversamente dall'istituto della conferenza di servizi, preordinato alla semplificazione dell'attività amministrativa e, in base alla vigente disciplina, ispirato alla logica della decisione a maggioranza, l'accordo, continuando a richiedere il consenso unanime di tutti i soggetti partecipanti, sia piuttosto finalizzato alla creazione di un rapporto di collaborazione fra enti¹²⁴.

Peraltro, diversamente dall'accordo di programma quadro, nell'accordo di programma di cui all'art. 34 d.lgs. n. 267 cit. non è prevista la partecipazione all'accordo medesimo di soggetti privati¹²⁵, es-

¹²⁴ N. BASSI, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, cit., 464-465, il quale rileva come «sia ormai definitivamente venuta meno la possibilità, inizialmente sorretta da non secondari elementi letterali e sistemati, di predicare una sorta di reciproca fungibilità fra accordi orizzontali e conferenza di servizi e, di riflesso, di proporre una lettura anche dei primi alla stregua di meri strumenti preordinati alla semplificazione delle complessità procedurali attraverso la concentrazione in un'unica sede e in un unico documento di una pluralità di atti amministrativi espressione di competenze distinte».

¹²⁵ Cass., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91, in *Foro it.*, 1995, I, 1195 e in *Giur. it.*, 1995, I, 1, 1173, con nota di E. CANNADA BARTOLI, *Accordo di programma e giurisdizione: «l'accordo di programma (art. 27 legge n. 142 del 1990; vedi anche art. 3 legge 5 (NDR: così nel testo) dicembre 1990 n. 396, su Roma capitale) consiste nel consenso unanime delle amministrazioni interessate (comma 4) e cioè di comuni, province e regioni, amministrazioni statali ed altri soggetti pubblici (comma 1). In nessun caso ad esso partecipa il privato che può essere coinvolto nella sua attuazione. Gli effetti che possono conseguire nei confronti dei privati, che vantano diritti soggettivi, in relazione alle aree interessate dall'accordo di programma, sono evidenti: quei diritti (derivanti dalla proprietà delle aree o da concessioni amministrative comunque inerenti all'utilizzazione delle aree stesse, ed in via principale da concessioni edilizie), restano affievoliti perché l'accordo di programma fra le Amministrazioni si presenta come espressione di poteri pubblicistici, nei loro confronti»; *Id.*, 14 giugno 2005, n. 12725, in *Foro amm.*, *CdS*, 2005, 1685, che ribadisce che tale forma di accordo «si fonda, secondo la formulazione della stessa norma, sul consenso unanime delle amministrazioni interessate 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, ed ha la finalità di assicurare il coordinamento delle azioni, nonché di determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. Tale strumento si sostanzia in un provvedimento amministrativo adottato dalle amministrazioni pubbliche e dai soggetti pubblici che vi partecipano – con esclusione quindi dei privati eventualmente coinvolti nella sua attuazione – al fine di assicurare l'azione integrata e coordinata di più am-*

sendo consentito, piuttosto, un loro meramente eventuale coinvolgimento nella fase preparatoria o in quella di attuazione¹²⁶: tale mancanza peraltro viene da alcuni giustificata in ragione della natura di atti amministrativi generali a contenuto normativo, riconducibili alla categoria delle fonti sub-primarie del diritto¹²⁷.

Con affermazione che sarà opportuno sviluppare nella parte della presente trattazione propriamente dedicata alla tutela giurisdizionale, la giurisprudenza ha recentemente rilevato che l'accordo di programma quadro, se pure si inserisce tra i moduli consensuali di esercizio del potere pubblico, resta pur sempre espressione dell'esercizio della potestà amministrativa e, dunque, in fin dei conti, frutto di autoritatività¹²⁸. Per-

ministrazioni per la realizzazione di un programma comune e determina nei soggetti destinatari e comunque interessati all'attuazione dell'accordo l'insorgere di un interesse legittimo per la tutela delle loro posizioni soggettive eventualmente lese dal cattivo uso del potere pubblicistico nei loro confronti.

¹²⁶ Cass., sez. un., 14 giugno 2005, n. 12725, cit.: «*il rapporto tra tale fattispecie e quella delineata dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990 si delinea come un rapporto di genere a specie, configurando quest'ultima disposizione, contenuta in un testo normativo che ha carattere di legge generale sul procedimento amministrativo, un modulo convenzionale di valenza generale attraverso il quale le amministrazioni che partecipano all'accordo rendono possibile e disciplinano il coordinato esercizio di funzioni proprie, nella prospettiva di un risultato di comune interesse, individuato attraverso uno specifico procedimento amministrativo*». Sul rapporto di genere a specie esistente tra le due figure: L. ZANETTI, *Gli strumenti di cooperazione funzionale nell'azione pubblica*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione*, cit., 512; S. CIMINI, *La concertazione amministrativa*, cit.

¹²⁷ S. CIMINI, *La concertazione amministrativa*, cit. e dottrina *ivi* citata alla nota 72.

¹²⁸ In giurisprudenza si è rilevato che «*l'accordo di programma quadro ... pur se caratterizzato da profili di consensualità decisionale e flessibilità operativa, indispensabili quando l'oggetto dell'intervento implichi il coinvolgimento di competenze plurime e l'impiego di cospicue risorse finanziarie e gestionali, costituisce pur sempre un modulo di esercizio della potestà amministrativa, funzionale all'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico di volta in volta considerato. Esso quindi, pur se strutturato in forma negoziale, integra una fonte produttiva di norme di azione, sì direttamente destinate a disciplinare la futura attività dei soggetti istituzionalmente portatori degli interessi pubblici da esso regolati, ma non indifferenti alle esigenze di tutela degli interessi privati che siano toccati dalla sua attuazione (in chiave favorevole, quando il soddisfacimento di questi ultimi si coniughi con la realizzazione degli scopi pubblicistici contemplati dall'accordo, ovvero in chiave pregiudizievole, quando le linee di azione delineate dall'accordo confliggano con le aspettative dei privati interessati). Del resto, la salvaguardia del regime pubblicistico anche quanto alle garanzie giurisdizionali che allo stesso tradizionalmente si associano, pur nella transizione da una metodologia di azione amministrativa connotata in forma unilaterale ad una improntata al ricorso a meccanismi consensuali e paritari, costituisce una acquisizione non*

tanto, nonostante la indubbia forma negoziale, tale tipologia di accordo è fonte di una norma di azione destinata a regolamentare l'attività dei soggetti istituzionali partecipi dell'accordo, con una contestuale considerazione, altresì, della posizione dei privati stipulanti ed interessati all'attuazione dell'accordo¹²⁹; ne consegue la legittimazione ad agire in giudizio per ottenere l'effettiva attuazione degli interventi programmati anche dei soggetti privati non partecipanti all'accordo, ove direttamente e personalmente lesi dall'inerzia dell'amministrazione.

Infine, il contratto d'area viene definito come l'espressione del partenariato sociale, dal momento che il suo obiettivo è quello di predisporre le condizioni necessarie per uno sviluppo imprenditoriale ed industriale della zona interessata, con conseguente incremento dei livelli occupazionali¹³⁰.

Dalla definizione è dato evincere che tra contratto e patto territoriale vi siano molte affinità nonostante essi abbiano finalità diverse: mentre il patto, infatti, è uno strumento predisposto per favorire lo sviluppo di un territorio (suo scopo è quello di incentivare il recupero di aree a vocazione industriale e tuttavia attualmente in stato di pressoché totale abbandono, nonché di avviare il rilancio di attività produttive in fase di dismissione, con un recupero altresì delle sfere occupazionali gravitanti intorno ad esse¹³¹, il contratto è invece finalizzato a risollevere situazioni di gravi crisi soprattutto nel settore occupazionale¹³².

Esistono tra i due strumenti sicuramente alcuni parallelismi di carattere procedurale riguardanti sia taluni passaggi dell'*iter* attuativo, sia le autorità pubbliche coinvolte in veste, ora, di ente finanziatore, ora, di ente deputato al controllo del rispetto delle regole sancite. Per entrambi

contestabile della stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., n. 204 del 6 luglio 2004)».

¹²⁹ T.a.r. Campania, Salerno, sez. II, 16 giugno 2006, n. 847, in *Foro amm., Tar*, 2006, 2169.

¹³⁰ Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, punto 3.

¹³¹ Cons. Stato, sez. IV, 5 novembre 2004, n. 7180, Il C.I.P.E., nella già citata delibera 21 marzo 1997, ribadisce che il CdA è espressione del principio del partenariato sociale ed è funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

¹³² P. ALBI, *Gli strumenti della programmazione negoziata: contratti d'area e patti territoriali a confronto*, in *Lav. inf.*, 1998, 5 ss.

gli istituti, infatti, le tappe dell'*iter* attuativo sono le stesse: concertazione, progettazione, approvazione e sottoscrizione, anche se queste ultime due fasi risultano essere più snelle e semplici nel contratto d'area¹³³. Infatti, nel caso del contratto il Ministero del Bilancio, entro 60 giorni dall'accertamento dei requisiti per l'attivazione e della disponibilità delle relative risorse, sottoscrive il contratto. Il patto invece è approvato dal Ministero del Bilancio con decreto, entro 45 giorni dalla verifica preliminare della sussistenza dei requisiti per l'attivazione e dalla verifica della disponibilità delle risorse e una volta acquisito il parere della Regione, salvo il caso in cui questa sia tra i sottoscrittori. Il patto, poi, viene stipulato solo successivamente: per la precisione, entro 60 giorni dal decreto di approvazione. Per quanto riguarda il soggetto responsabile dell'attuazione, esso ha la medesima importanza e svolge gli stessi compiti in entrambi gli istituti, con l'unica differenza, di carattere puramente nominale, che nel contratto d'area viene denominato responsabile unico. Riguardo ai finanziamenti, si applicano le medesime regole per entrambi gli istituti presi in considerazione: l'unica peculiarità per i patti si concretizza nell'onere complessivo per investimenti ed infrastrutture pari a non più del 30% delle risorse gravanti sui fondi espressamente assegnati dal C.I.P.E. a tale scopo.

Una importante differenza che esiste tra le due figure è da ravvisare, semmai, nella logica ad esse sottesa: mentre il patto territoriale è uno strumento che nasce dal basso e che intende coinvolgere istituzioni, parti sociali e altri soggetti privati fin dall'inizio della progettazione – secondo un modello che richiama le esperienze della «*autonomia federalista*» –, il contratto d'area, invece, nasce da una scelta, operata a livello centrale, di intesa con le rappresentanze locali dei datori di lavoro e dei lavoratori, attori essenziali dello sviluppo. Nel modello del contratto, quindi, è fondamentale ed indispensabile la presenza delle rappresentanze, rispettivamente dei lavoratori e dei datori di lavoro, mentre gli enti territoriali, istituzionali, sociali ed economici, intervengono solo in un secondo momento allo scopo di contribuire a rendere vantaggioso, per i contraenti, l'investimento in una determinata area¹³⁴.

Da tutto quanto detto è emerso che uno spostamento verso il «basso» degli strumenti di concertazione – che ha subito un non lieve

¹³³ A. DE FELICE, *Patti territoriali e contratti d'area*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., agg., 2000, 548 ss.

¹³⁴ A. DE FELICE, *op. ult. cit.*, 547; B. LAMBERTUCCI, *Patti territoriali e contratti d'area*, in *Dir. prat. lav.*, 1997, 1789 ss.

vulnus. con l'introduzione del sistema degli interventi integrati per lo sviluppo del territorio e con la conseguente attribuzione di una posizione dominante alla Regione nell'ambito della programmazione negoziata – ha contribuito alla crescita della scarsa capacità progettuale delle amministrazioni locali.

Carenza, quest'ultima, che ha trovato la sua origine nella centralizzazione delle fasi di progettazione ed attuazione degli investimenti operata dalla Cassa per il Mezzogiorno durante la sua esistenza e che, almeno in parte, è stata superata con il vincolo progettuale che il patto è riuscito a costituire in capo alle amministrazioni locali, allorché queste ultime sono state chiamate ad un ruolo attivo nella promozione dello strumento di programmazione in esame.

Lo sviluppo innovativo deve andare di pari passo con il concreto svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati, superando il pregiudizio che gli stessi non possano che aspirare al perseguimento degli interessi personali, disinteressandosi dell'esercizio delle attività preordinate alla realizzazione degli interessi collettivi, che pure il legislatore costituzionale del 2001 ha loro demandato.

3.5. Il contratto di area

In Italia, l'importanza della contrattazione a livello territoriale è progressivamente aumentata, tenuto conto sia di fenomeni generali come i mutamenti a livello economico in seguito al passaggio dall'economia fordista a quella post-fordista e al processo di unificazione europea ed alla conseguente riscoperta del regionalismo, che delle forti differenze dal punto di vista socio-economico esistenti a livello territoriale in Italia.

Attraverso gli strumenti della programmazione negoziata la politica economica italiana a livello territoriale è stata finalizzata alla formazione di sistemi locali di sviluppo. Abbiamo visto che la base di lancio di questo sistema a livello politico è rappresentata dal principio di sussidiarietà, cui si affianca necessariamente il principio del partenariato, con la sua funzione prettamente organizzativa¹³⁵, e si incentra sul principio di cooperazione che coinvolge attori pubblici e privati nonché sul metodo negoziale.

¹³⁵ M.R. SPASIANO, V. CAPEZIO, *Assegnazione di fondi comunitari: programmazione negoziata e inapplicabilità delle regole dei procedimenti ad evidenza pubblica*, *Foro amm.*, *Tar*, Giuffrè, 2005, 676.

La sinergia fra questi elementi, unitamente all'introduzione di rapporti orizzontali fra soggetti che agiscono in diverso modo e con diversi poteri a livello territoriale, certamente costituisce una occasione di sviluppo di capacità e competenze sul piano locale.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale, i contratti d'area svolgono un ruolo centrale in quanto – a differenza degli altri istituti negoziali – sono uno strumento di concertazione fra amministrazione statale, locale e parti sociali al fine di favorire l'avvio o la ripresa di un concreto processo di sviluppo economico in aree industriali interessate da gravi crisi occupazionali.

Il contratto d'area, previsto per la prima volta nell'«Accordo per il lavoro» sottoscritto il 24 settembre 1996 fra Governo e parti sociali, ha trovato poi la sua formale istituzione, quale strumento più specifico di incentivo alle imprese, con la legge n. 662/1996 (legge finanziaria 1997), la quale oltre a dettare disposizioni in materia di coordinamento dei programmi di investimenti pubblici ed in materia di programmazione negoziata, ha introdotto un diverso approccio metodologico nelle politiche di sviluppo¹³⁶.

¹³⁶ Successivamente veniva emanato il Decreto del Ministero dell'Economia n. 320 del 2000 che regolamentò la «Disciplina per l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai patti territoriali». L'art. 12 c. 3 lettera g) del d.m. n. 320/00 prevedeva la revoca del finanziamento nel caso in cui: «g) qualora entro l'esercizio successivo a quello di entrata a regime dell'iniziativa agevolata e, comunque, non oltre ventiquattro mesi dopo l'entrata in funzione della stessa, si registri uno scostamento dell'obiettivo occupazionale; la revoca è totale se lo scostamento è superiore al 30% dell'obiettivo indicato e superiore al 20% della media dei livelli occupazionali fatti registrare dalle iniziative previste nel contratto d'area o nel patto territoriale; la revoca è parziale ed è effettuata nella misura del 10% se lo scostamento è compreso tra il 10 e il 20% rispetto all'obiettivo indicato e nella misura del 20% se lo scostamento è compreso tra il 20 e il 30%». Considerata la sua rigidità, con il Decreto del ministero delle attività produttive n. 215 del 2006, tale disposizione venne sostituita con la seguente: «g) qualora nell'esercizio a regime, ovvero nell'esercizio successivo alla data di entrata a regime, si registri uno scostamento dell'obiettivo occupazionale superiore agli 80 punti percentuali in diminuzione. Per scostamenti compresi fra gli 80 e i 30 punti percentuali si applica una percentuale di revoca parziale pari alla differenza tra lo scostamento stesso e il limite di 30 punti percentuali. Non si provvede a revoca per scostamenti contenuti nel limite di 30 punti percentuali in diminuzione. Qualora sia intervenuta una riduzione dell'investimento ammesso a consuntivo rispetto a quello ammesso in via provvisoria, sempre che l'investimento realizzato risulti organico e funzionale, si procederà ad un adeguamento dell'obiettivo occupazionale proporzionale alla diminuzione registrata. Per gli interventi in aree per le quali sia stato riconosciuto lo stato di crisi, le percentuali di cui ai periodi precedenti sono elevate rispettivamente a 100 e 50». La modifica apportata dal d.m. 215/2006 ha poi ricevuto dei chiarimenti con la Circolare del Ministero delle attività produttive n. 8133 del

L'art. 2, comma 203 lettera f) della legge n. 662/1996 definisce il contratto d'area come «lo strumento operativo, concordato tra 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 delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero del bilancio e della programmazione economica e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro quindici giorni dalla richiesta, e delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione situati nei territori di cui all'obiettivo 1 del Regolamento CEE n. 2052/88, nonché delle aree industrializzate realizzate a norma dell'art. 32 della l. 14 maggio 1981, n. 219, che presentino requisiti di più rapida attivazione di investimenti di disponibilità di aree attrezzate e di risorse private o derivanti da interventi normativi. Anche nell'ambito dei contratti d'area dovranno essere garantiti ai lavoratori i trattamenti retributivi previsti dall'articolo 6, comma 9, lettera c), del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 1989, n. 389».

Mediante l'istituto del contratto d'area il Governo si pone l'obiettivo di contribuire alla creazione nelle aree di crisi di «un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuove opportunità occupazionali, prevedendo anche la concessione di agevolazioni finanziaria a favore di soggetti imprenditoriali»¹³⁷. La finalità specifica di questo uno strumento è quella di attivare un processo di recupero e riconversione economica della produzione di vaste aree industriali dismesse attraverso la promozione di nuove attività produttive e la riqualificazione e rioccupazione dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, indirizzando l'azione amministrativa verso una concreta attuazione degli obiettivi di incentivazione dello sviluppo territoriale e dei livelli occupazionali¹³⁸. Questo aspetto con-

4.8.2006 del Ministero delle attività produttive, in http://www.minindustria.it/pdf_upload/documenti/phpUNCfuP.pdf.

¹³⁷ Delibera C.I.P.E. del 21 marzo 1997. Le agevolazioni finanziarie sono state previste nella misura massima consentita dalla Unione Europea e secondo i criteri e le procedure previste dalla legge 488/1992.

¹³⁸ Sulle problematiche legate alla flessibilità del lavoro cfr. L. ZOPPOLI, *Patti e contratti in Calabria. Nuove stelle nel firmamento degli strumenti di promozione dello sviluppo?* Relazione al convegno su «Patti e Contratti in Calabria», Catanzaro 6 novembre 1998, in www.unicz.it.

traddistingue le caratteristiche e le modalità di intervento del contratto d'area che è connotato, innanzitutto, da una serie di incentivi a favore delle imprese aventi una intensità di aiuto finanziario, superiore a quella prevista da altri strumenti.

L'ambito di applicazione dei contratti d'area, secondo quanto disciplinato dall'art. 2, c. 203, lettera f) della legge n. 662/1996 è quindi limitato a «*territori circoscritti*»; difatti, la Delibera C.I.P.E. del 21 marzo 1997 che disciplina dettagliatamente l'istituto, stabilisce che l'accordo può essere stipulato solo per aree interessate da «*gravi crisi occupazionali*» e deve ricadere nell'ambito delle seguenti tipologie: a) aree di crisi situate nei territori di cui agli obiettivi 1, 2 e 5 b, nonché di quelle *individuato con decreto del Ministro del lavoro in data 14 marzo 1995 in attuazione dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, oggetto dell'attività del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, indicate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere delle commissioni parlamentari competenti*; b) *aree di sviluppo industriale o nuclei di industrializzazione situate nei territori di cui all'obiettivo 1, ovvero di aree industriali realizzate ai sensi dell'art. 32 della legge n. 219 del 1981*¹³⁹.

Con la successiva Delibera C.I.P.E. 11 novembre 1998 la concessione delle agevolazioni venne estesa anche ad altri settori economici come il turismo e la produzione di energia elettrica e vennero modificate alcune competenze delle amministrazioni statali in ordine alla verifica delle condizioni per la sottoscrizione dei contratti d'area¹⁴⁰.

La caratteristica principale di questo istituto è che tale accordo ha per scopo la realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali in territori circoscritti interessati da gravi crisi occupazionali, e la creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di

¹³⁹ Per le aree di crisi situate nei territori di cui agli obiettivi 1, 2, 5b si v. D.P.C.M. del 15 aprile 1998; per quanto riguarda le zone del Centro Nord che presentano squilibri tra domanda e offerta di lavoro si v. Decreto del Ministero del lavoro del 14 marzo 1995 e succ. modifiche.

¹⁴⁰ Cfr. Delibera C.I.P.E. 11 novembre 1998, parte C, in *www.cipe.comitato.it*.

accesso al credito favorevole. In tal modo trovano concreta attuazione sia il principio di cooperazione tra le parti sociali, che si obbligano a garantire una riduzione del costo del lavoro ed il reinvestimento degli utili, sia l'impegno delle pubbliche amministrazioni coinvolte a garantire certezze e celerità nelle decisioni di propria competenza¹⁴¹.

La procedura si articola schematicamente in tre fasi: la promozione dell'iniziativa, l'attivazione e la sottoscrizione del contratto.

Abbiamo visto che contratti d'area sono promossi – previa intesa – dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e comunicati alle Regioni¹⁴². Successivamente sono sottoscritti dalle Amministrazioni statali e regionali, dagli enti locali territoriali e dai soggetti promotori, nonché dai soggetti intermediari che abbiano i requisiti per attivare le sovvenzioni globali dell'Unione Europea. La Delibera C.I.P.E. del 21 marzo 1997 prevede altresì, al punto 3.4) che «*il contratto possa essere inoltre sottoscritto da altri enti pubblici, anche economici, da società a partecipazione pubblica e da banche o altri operatori finanziari*»¹⁴³.

Con la sottoscrizione del contratto le parti si vincolano in ordine agli impegni assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza.

Nell'ambito dei soggetti pubblici sottoscrittori dell'accordo viene individuato il Responsabile unico, il quale ha il compito di favorire l'esecuzione del contratto coordinando «*l'attività dei responsabili delle singole attività*» e degli «*interventi programmati e assume i provvedimenti necessari ad impedire il verificarsi di ritardi nell'esecuzione...*» (omissis) «*segnalando tempestivamente eventuali disfunzioni e impedimenti e formulando le conseguenti proposte correttive*». Al Responsabile unico competono inoltre, i poteri sostitutivi di cui al punto 5) della lettera c) del comma 203, dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996 nonché nei casi di divergenze tra soggetti attuatori delle attività ed interventi le funzioni di arbitro.

¹⁴¹ Oltre a garantire certezza ed efficienza all'azione amministrativa, il contratto d'area prevede la definizione di accordi tra le parti sociali per l'individuazione ed attuazione di misure di flessibilità del lavoro e l'adozione di politiche di moderazione salariale.

¹⁴² Il contratto d'area deve contenere un'intesa tra le parti sociali che definisce tutti gli aspetti relativi alle relazioni sindacali che scaturiscono dal contratto ed un accordo fra le amministrazioni e gli enti pubblici coinvolti nell'attuazione del contratto.

¹⁴³ La Presidenza del Consiglio dei Ministri provvede al coordinamento ed al coinvolgimento delle amministrazioni statali interessate alla stipula del contratto d'area nonché all'approntamento degli elementi utili. Cfr. Delibera C.I.P.E. del 21.3.1997.

Quale coordinatore al Responsabile unico spetta altresì, il compito di inoltrare una relazione semestrale sullo stato di attuazione del contratto al Ministero del bilancio e della programmazione economica, ovvero, se costituito, al Comitato dell'intesa, evidenziando i risultati e le azioni di verifica e monitoraggio svolte. Nella relazione devono essere indicati i progetti non attivabili o non completabili; conseguentemente deve essere dichiarata la disponibilità delle risorse non utilizzate, ove derivanti dalla somme destinate dal C.I.P.E.

In relazione al suo contenuto, il contratto d'area deve indicare: a) gli obiettivi inerenti la realizzazione delle nuove iniziative imprenditoriali e gli eventuali interventi infrastrutturali funzionalmente connessi alla realizzazione ed allo sviluppo delle iniziative stesse; b) le attività e gli interventi da realizzare, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione; c) il responsabile unico dell'attuazione e del coordinamento delle attività e degli interventi; d) i costi e le risorse finanziarie occorrenti per i diversi interventi a valere sulle specifiche somme destinate dal C.I.P.E., su altre risorse pubbliche nei limiti previsti dalle normative di settore, nonché di quelle reperite tramite finanziamenti privati¹⁴⁴.

Pertanto, per poter attivare il procedimento è necessario che l'area territoriale interessata sia colpita da una grave crisi occupazionale, che vi siano aree attrezzate per insediamenti produttivi, che si vogliano favorire nuovi insediamenti produttivi e che vi siano le condizioni per la realizzazione di concreti progetti di investimento.

Al riguardo, la disponibilità delle aree è accertata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. È necessaria altresì, l'azione di un soggetto intermediario che abbia già attivato o possa attivare la sovvenzione globale da parte dell'Unione Europea¹⁴⁵.

¹⁴⁴ La Delibera C.I.P.E. 21 marzo 1997, al punto 3.6 dispone che il contratto d'area deve altresì contenere: «un'intesa tra le parti sociali qualificata dagli obiettivi e dai contenuti indicati nell'accordo per il lavoro sottoscritto il 24 settembre 1996; un accordo fra le amministrazioni e gli enti pubblici coinvolti nell'attuazione del contratto, definito secondo le modalità di cui al successivo punto 3.9. Al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza ai contratti d'area potranno accompagnarsi, senza oneri a carico della finanza di contratto, specifici protocolli di intesa stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica».

¹⁴⁵ Per quanto concerne l'attivazione delle sovvenzioni globali dell'Unione Europea, si v. Delibera C.I.P.E. del 21.3.1997 punto 3.7.1 lettera b); R. GUONZO, *op. cit.*, 258, nota 575, 576. L'art. 5, paragrafo 2 del regolamento Ce n. 2181/1993 definisce la

Il Ministro del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica, dopo aver acquisito la documentazione comprovante la sussistenza dei suindicati requisiti, accertata la sussistenza dei predetti requisiti e delle risorse occorrenti, a valere sulle specifiche somme destinate dal C.I.P.E. ai contratti di area, approva il contratto d'area mediante la sottoscrizione «entro 60 giorni dall'accertamento della sussistenza dei requisiti necessari per l'attivazione» di cui al punto 3.7.1.

Sul punto, è stato evidenziato che al fine di evitare confusioni nell'interpretazione della norma sarebbe stato più corretto da parte del legislatore prevedere un dies a quo di detto termine che partisse dal momento dell'approvazione ministeriale, in quanto unico momento individuabile con una data certa, a differenza, invece, dal momento della sussistenza dei requisiti, di incerta individuazione, attenendo tale accertamento alla fase istruttoria e dunque ad un momento procedimentale non sempre individuabile con esattezza¹⁴⁶.

Per l'attuazione del contratto d'area è previsto che le amministrazioni e gli enti pubblici debbano sottoscrivere «un accordo che individui, in linea con quanto previsto dalla lettera c) del comma 203, dell'art. 2 della legge n. 662 del 1996: a) gli adempimenti di rispettiva competenza, ivi compresi quelli inerenti gli interventi infrastrutturali funzionalmente connessi alla realizzazione e allo sviluppo degli investimenti; b) gli atti da adottare in deroga alle norme ordinarie di amministrazione e contabilità al fine di accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi, in particolare quelli di spesa, nonché di evitare, tra l'altro, passaggi superflui e provvedimenti adottati in sede diversa da quella direttamente interessata dal contratto d'area; c) i casi in cui, nelle zone interessate da un contratto d'area, determinazioni congiunte dei rappresentanti delle amministrazioni territorialmente interessate e di quelle competenti in materia urbanistica comportano gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici e di sostituzione delle concessioni edilizie; d) i termini entro i quali devono essere espletati gli adempimenti, gli atti e le determinazioni di cui alle lettere precedenti; e) i rappresentanti delle predette amministrazioni ed enti pubblici delegati ad

concessione di sovvenzioni globali come una delle cinque forme di intervento finanziario dei fondi strutturali. Con questa tipologia di intervento la Commissione interviene in via preferenziale a favore delle iniziative di sviluppo locale, affidando la gestione delle sovvenzioni globali a intermediari costituiti in una pluralità di forme giuridiche (società per azioni, associazioni senza scopo di lucro).

¹⁴⁶ R. GUONZO, *op. cit.*, 259.

esprimere, con carattere di definitività, la volontà delle stesse per tutti gli adempimenti, gli atti e le determinazioni di cui alle lettere precedenti. Le amministrazioni statali e regionali sono chiamate ad assicurare, tra l'altro, la coerenza del contratto con gli strumenti di programmazione e con le disponibilità di risorse statali e regionali»¹⁴⁷.

Successivamente all'approvazione mediante sottoscrizione del contratto d'area e degli eventuali protocolli aggiuntivi¹⁴⁸, il responsabile unico trasmette alla Cassa Depositi e Prestiti spa, l'elenco degli interventi previsti, con l'indicazione delle risorse pubbliche occorrenti per ciascun progetto a valere sulle somme destinate dal C.I.P.E., congiuntamente alla documentazione finale relativa alle rispettive istruttorie. Sono a carico delle medesime somme gli oneri per le convenzioni stipulate dal Ministero del bilancio e della programmazione economica.

La Cassa Depositi e Prestiti spa, entro trenta giorni dalla ricezione, dispone l'erogazione in favore dei soggetti titolari dei progetti d'investimento degli importi dovuti ai sensi del comma 207, art. 2 della legge n. 662 del 1996 secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro del tesoro, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente delibera. Con il medesimo decreto sono altresì disciplinati i rapporti finanziari con la Cassa Depositi e Prestiti spa.

La logica con cui è stato disegnato questo modulo negoziale era quella di stimolare e rilanciare in un contesto di relazioni sociali più favorevoli nuove iniziative imprenditoriali al fine di generare meccanismi virtuosi di sviluppo, coerenti con il contesto territoriale e in grado di allargare la base produttiva e occupazionale. Il «contratto d'area» è dunque stato concepito come strumento, con carattere di straordinarietà e limitato nel tempo oltreché nello spazio, di concertazione e di negoziazione tra l'Amministrazione centrale, le Amministrazioni locali e i diversi soggetti economico-sociali operanti sul territorio¹⁴⁹.

Secondo i dati risultanti dal Rapporto annuale 2008 del Dipartimento per le politiche di sviluppo economico e di coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate al 31 dicembre 2008 vi sono in Italia 18 contratti d'area a cui vanno aggiunti 24 protocolli aggiuntivi.

¹⁴⁷ Cfr. Delibera C.I.P.E. del 21.3.1997, punto 3.9.

¹⁴⁸ Il contratto d'area può prevedere in relazione ad ulteriori iniziative d'investimento, da assoggettare agli accertamenti dei requisiti di cui al punto 3.7.1 la sottoscrizione di Protocolli aggiuntivi (parte 3.8) si v. Delibera C.I.P.E. del 21.3.1997.

¹⁴⁹ N. ZERBONI, *Patti territoriali e contratti d'area. Gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale*, in *Il Sole 24 Ore*, Norme e tributi, 1999.

Inoltre sempre dagli allegati estratti dal succitato Rapporto annuale risultano a tale data 766 iniziative di cui 108 nel Centro-Nord e 658 nel Mezzogiorno per un investimento complessivo di 3.656.968 migliaia di euro ed un onere pubblico di 2.364.303 di migliaia di euro¹⁵⁰. Va tuttavia evidenziato che è stata proseguita soltanto l'attuazione dei contratti d'area che erano già stati avviati, con l'approvazione dei protocolli aggiuntivi.

La prassi ha dato comunque esiti non perfettamente rispondenti a quelle che erano le aspettative iniziali: la completa e celere attuazione degli interventi e delle iniziative è stata ostacolata da difficoltà e lentezze nell'erogazione dei finanziamenti a causa di una non precisa definizione delle competenze fra i vari organismi competenti e della mancanza di coordinamento fra amministrazioni pubbliche locali e centrali.

Nonostante i Contratti d'Area siano nella loro fase conclusiva non essendo stato previsto un rifinanziamento delle attività, se non per eventuali rimodulazioni ed il completamento dei vecchi investimenti, le proroghe concesse nelle ultime leggi finanziarie hanno determinato un allungamento dei tempi originariamente previsti per la chiusura definitiva di detti interventi, chiusura che sarà probabilmente a medio termine regionalizzata.

3.6. Il contratto di programma

Il contratto di programma è quel contratto stipulato tra l'amministrazione statale e una grande impresa o gruppo o consorzio di medie e piccole imprese, allo scopo di realizzare in aree definite, piani organici di investimenti produttivi che possono comprendere anche attività di ricerca e attività di servizio¹⁵¹.

L'origine di questo strumento è da rinvenire nella legge 1 marzo 1986 n. 64¹⁵², recante «*Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*», il cui art. 7 prevedeva l'«*accordo di pro-*

¹⁵⁰ Fonte: MiSE - Direzione generale per l'incentivazione delle attività produttive e Istituto per la Promozione Industriale - www.Dps.tesoro.it/documentazione/docs/App_rapporto2008/all.5.pdf.

¹⁵¹ Art. 2 comma 203 lettera e).

¹⁵² Sulla legge n. 64 cit.: S. AMOROSINO, *I procedimenti di programmazione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno: profili organizzativi e precettivi*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, 16 ss.; F. LORENZONI, L. ZAPPPELLA, *Politiche pubbliche di sviluppo del Mezzogiorno. La nuova disciplina organica dell'intervento straordinario (legge n. 64/1986)*, Firenze, 1988.

gramma», quale istituto finalizzato a favorire la cooperazione di diverse amministrazioni per la definizione e la realizzazione di iniziative a carattere interregionale. La delibera C.I.P.E. 16 luglio 1986 ha poi definito il contratto in questione, chiamato anche «*Intesa di programma*», come strumento mirato ad agevolare un efficace coinvolgimento dei grandi gruppi industriali nella realizzazione delle azioni integrate previste dal programma triennale per il riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno¹⁵³. Successivamente, la legge 19 dicembre 1992 n. 488, recante «*Concessioni di agevolazioni a favore delle imprese che intendono promuovere dei programmi di investimento*», ha sostituito, in termini di politica degli incentivi, le vecchie normative e ha esteso i benefici non solo al Mezzogiorno, ma anche ad altre aree del Paese definite depresse.

Sotto il profilo organizzativo la citata legge ha determinato rilevanti cambiamenti, quali il trasferimento al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica delle funzioni di coordinamento, programmazione e vigilanza sul complesso delle azioni di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse. La trasformazione è stata completata dal d.lgs. n. 96 del 1993 che all'art. 3, comma 4, ha attribuito al Ministero del Bilancio e delle Programmazione Economica la competenza in materia di contratti di programma, contratti di impresa, Intesa di programma e accordi di programma; con successivo d.P.R. 24 marzo 1994, n. 283, art. 6, è stata prevista l'istituzione del Servizio per la contrattazione programmata, che «*elabora, stipula e verifica l'esecuzione dei programmi, dei contratti di impresa, degli accordi e delle intese di programma*».

La delibera C.I.P.E. del 25 febbraio 1994 (così come la successiva delibera 21 marzo 1997) ha così rilevato che «*nell'ambito degli interventi previsti dalla programmazione negoziata, il contratto di programma consente di realizzare l'esecuzione di specifici piani proget-*

¹⁵³ Per una ricostruzione dell'evoluzione di tale istituto cfr. R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, 2007, 238 ss., il quale evidenzia che, con la citata delibera C.I.P.E. 16 luglio 1986, è «*stata disegnata una forma di programmazione maggiormente pluralistica, con una forte partecipazione delle regioni e degli enti locali e, dunque, con una forte accentuazione della connotazione ascensionale e pluralistica del modello di sviluppo, come è dimostrato, in particolare, dal procedimento di elaborazione e di revisione, a cadenza triennale, del piano, e dalla fase di attuazione, affidata ai contratti e agli accordi di programma*»; N. AICARDI, *Sub art. 30 (Contratti e accordi di programma)*, in *Commentario della legge 9 gennaio 1991, n. 9*, a cura di F. Roversi Monaco e G. Caia, in *Nuove leggi civ. com.*, 1993, 423.

tuali volti a consentire il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di occupazione aggiuntiva», nelle aree depresse individuate dalla Commissione U.E., nonché in quelle rientranti nella fattispecie dell'art. 92, punto 3, punto c), del Trattato di Roma.

Dalla definizione fornita poco sopra risulta che il contratto, come il patto, ha carattere gestionale, anche se, a differenza di questo, svolge una finalità di carattere industriale che mira a favorire lo sviluppo del settore economico-produttivo di aree definite. A differenza poi del patto, in cui le amministrazioni, le comunità locali e le forze sociali svolgono un ruolo determinante, nel contratto, invece, l'unico interlocutore dei proponenti – che possono essere anche le rappresentanze di distretti industriali – è lo Stato¹⁵⁴.

Inoltre, mentre il patto, come già riferito, è approvato dal Ministero delle Attività Produttive una volta accertata l'esistenza dell'avvenuta concertazione, il contratto di programma è approvato dal C.I.P.E., previa verifica dei requisiti di imprenditorialità, di capacità finanziaria del proponente e di adeguatezza tecnica dei progetti e dei mezzi finanziari a disposizione¹⁵⁵. Ulteriori differenze tra i due istituti considerati non si rinvergono.

Come risulta dal Rapporto annuale 2008 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, la difficile situazione amministrativa creatasi a seguito del mancato completamento dell'*iter* di approvazione delle norme di attuazione della riforma degli incentivi per la programmazione negoziata avviata nel 2005¹⁵⁶, nonché il defianziamento previsto dalla legge finanziaria per il 2006¹⁵⁷, determinarono una sostanziale battuta d'arresto nell'approvazione di nuovi contratti di programma per la gran parte dell'anno 2006. Al 2006, nelle more del compimento dell'*iter* normativo, vennero comunque proposti al C.I.P.E., secondo le nuove regole di incentivazione di cui alla legge finanziaria per il 2007, integrazioni per 8 contratti di programma in precedenza parzialmente approvati e 24 nuovi in-

¹⁵⁴ A. CONTIERI, *op. cit.*, 39.

¹⁵⁵ R. GALLIA, *La nuova disciplina della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1997, 18.

¹⁵⁶ Art. 8, d.l. n. 35/2005, convertito in l. n. 80/2005.

¹⁵⁷ La legge finanziaria per il 2006 (Tab. E) ha disposto una riduzione di 560 meuro delle autorizzazioni di spesa a legislazione vigente previste per gli interventi della Programmazione Negoziata cui si aggiungono i 30 meuro di cui all'art. 11 comma 9 del d.l. 14 marzo 2005, convertito in legge 14 maggio 2005 n. 80.

terventi. Peraltro, poiché l'efficacia delle delibere di approvazione delle proposte è stata subordinata all'emanazione delle norme di attuazione della riforma, la Corte dei Conti, in presenza di tale clausola, non ritenne di registrarle; in considerazione della scadenza della vigenza dell'inquadramento comunitario per i regimi di aiuto a finalità di sviluppo regionale, sul finire del 2006 si rese urgente una tempestiva soluzione che consentisse alle imprese di effettuare gli investimenti programmati.

Con un provvedimento del Governo venne stata quindi disposta la «sospensione» dell'efficacia della riforma del regime di incentivazione sino alla fine dell'anno, prescrivendo contestualmente la revoca delle proposte di contratto di programma avanzate secondo la nuova normativa e disponendone il riesame sulla base dei criteri previgenti. Il C.I.P.E., nel dicembre del 2006, procedette all'approvazione di 22 nuovi contratti¹⁵⁸.

Secondo i dati forniti dal Ministero dello sviluppo economico nel Rapporto annuale 2008 del Dipartimento per le politiche di sviluppo economico e di coesione per i contratti di programma sottoscritti al 31 dicembre 2008 è stato previsto un investimento di 13.561,1 migliaia di euro ed un onere pubblico complessivo (Stato e Regione) di 8.806,4 migliaia di euro¹⁵⁹.

3.7. La programmazione negoziata nell'agricoltura: i contratti di filiera

Nell'ambito della concertazione territoriale la programmazione negoziata, considerata fra gli strumenti più innovativi per lo sviluppo locale, è stata estesa anche al settore agricolo, non solo per il rafforzamento delle imprese agricole, ma anche per tutelare il territorio dai rischi della globalizzazione, da un lato integrandolo in questo inevitabile processo e, dall'altro, valorizzandone le specifiche identità¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Fonte: MiSE - Direzione generale per l'incentivazione delle attività produttive e Istituto per la Promozione Industriale - www.Dps.tesoro.it/documentazione.docs/App_rapporto2008/alli.5.pdf.

¹⁵⁹ Nonostante l'incremento registrato nel numero dei contratti approvati nei settori diversi dal manifatturiero, quest'ultimo rimane interessato dalla quota maggiore degli investimenti agevolati (oltre l'80 per cento) e dei contributi concessi.

¹⁶⁰ R. GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 2006, n. 2-3, 321-336. Dello stesso A., *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, ivi, 2004, 25-44.

Difatti, il settore agroalimentare italiano è complesso, articolato in una molteplicità di problematiche fortemente eterogenee. Queste peculiarità derivano dal forte processo di integrazione fra le diverse componenti del sistema, dall'agricoltura all'industria di trasformazione, alla grande distribuzione, fino ai rapporti con il consumo finale, ma anche dall'affermarsi di legami sempre più stretti con gli altri paesi, in particolare della comunità europea, con un notevole incremento degli scambi di beni agricoli e alimentari.

Le ragioni della suddetta eterogeneità vanno individuate nella esistenza nella realtà italiana di profonde differenziazioni strutturali e territoriali, le quali evidenziano la necessità di una diversa organizzazione produttiva¹⁶¹, non solo dimensionale ma anche territoriale, in grado di rispondere ai mutamenti della domanda alimentare e della distribuzione.

Eterogeneità e complessità possono costituire un punto di forza o all'inverso di debolezza nella ricerca di nuove competitività del sistema agroalimentare italiano nel contesto europeo; questa duplice potenzialità dimostra la rilevanza ed il ruolo sostanziale che può essere svolto dalle politiche adottate nel settore ai differenti livelli, nazionale, regionale e locale.

In questo contesto, si comprende come la programmazione negoziata nell'ambito della concertazione territoriale possa essere conside-

¹⁶¹ L'evoluzione del settore agroalimentare degli ultimi anni, causata da molteplici fattori, non ultimo il processo di globalizzazione, ha determinato una accelerazione in ordine all'assunzione da parte dei soggetti istituzionali e privati di scelte decisive in materia di politica agricola e commerciale, in ordine alle strutture produttive, ai livelli di trasformazione incorporati nei beni alimentari che comportano a loro volta organizzazioni differenti, alle diverse modalità con cui le imprese ed i territori si rapportano alla distribuzione ed ai rilevanti mutamenti della domanda alimentare. Gli elementi di criticità sono molteplici. Esistono limiti strutturali delle aziende agricole: polverizzazione, ridotta dimensione economica, scarsa capacità di creare massa critica per il mercato, senilizzazione, difficoltà di adeguamento ai vincoli ambientali. Limiti di settore: integrazione e organizzazione di filiera, integrazione tra territorio e ambiente, individualismo e/o scarsa propensione all'associazionismo. Fattori legati al territorio: dotazione infrastrutturale e di strutture logistiche, approvvigionamento idrico ed irriguo che necessita di adeguamenti, dotazione di servizi essenziali alla popolazione rurale, spopolamento, fenomeni di perdita di fertilità dei suoli, dilavamento, salinizzazione in alcune Regioni, scarsa produttività delle foreste. Fattori di contesto: integrazione fra domanda ed offerta di formazione e qualificazione; efficienza e disponibilità di servizi reali alle imprese, di azioni di trasferimento delle innovazioni; accesso al credito; scarsa integrazione fra strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale; normativa regionale per la tutela della biodiversità e per il controllo degli OGM.

rata, per l'applicazione che ha avuto nel nostro Paese, uno strumento concreto di realizzazione di una nuova strategia dello sviluppo locale dello sviluppo rurale¹⁶². Sviluppo che garantisce i territori nei confronti della globalizzazione, li integra in questo inevitabile processo, valorizzandone le identità e contemporaneamente il loro ammodernamento, ma che passa anche attraverso la creazione di una cultura della concertazione tra i soggetti d'interesse chiamati al partenariato.

Nella realizzazione di questi obiettivi un importante ruolo può essere svolto dai contratti di filiera riconducibili a quegli «interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati» e che «implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali», interventi disciplinati dall'articolo 2, comma 203 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996¹⁶³, la quale ha dettato una prima disciplina organica della programmazione negoziata, distinguendo fra le diverse tipologie di accordi in cui quest'ultima si sostanzia.

Attraverso i contratti di filiera, che insieme ai contratti di distretto mirano a fornire risorse per la realizzazione innovative concertate a livello settoriale e territoriale, non si persegue solo l'obiettivo della localizzazione e concentrazione in una determinata area degli insediamenti produttivi, ma anche quello di una gestione «complessa» nella quale si intrecciano valutazioni di tipo ambientale, urbanistico, paesaggistico e di riqualificazione del territorio.

In tale contesto, il settore dell'agricoltura è stato oggetto di specifica attenzione a partire dal d.lgs. 30 aprile 1998 n. 173¹⁶⁴ che, all'articolo 10, comma 1, ha demandato al C.I.P.E. il compito di determinare «limiti, criteri e modalità di applicazione anche alle imprese agricole, della pesca marittima e in acque salmastre e dell'acquacoltura» degli interventi regolati dal menzionato articolo 2, comma 203 della legge n. 662 del 1996.

¹⁶² Sui contratti di filiera F. CONTÒ, *Economia ed organizzazione delle filiere agroalimentari. La filiera dell'olio d'oliva di qualità*, F. Angeli, 2005; A. BRAMANTI, M.A. MAGGIONI (a cura di), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Franco Angeli, Milano, 1997.

¹⁶³ Legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 303 del 28 dicembre 1996.

¹⁶⁴ D.lgs. 30 aprile 1998, n. 173 recante «Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449», pubblicato su *Gazzetta Ufficiale* n. 129 del 5 giugno 1998.

Il C.I.P.E. con delibera dell'11 novembre 1998 n. 127, integrativa delle precedenti delibere¹⁶⁵, ha così disposto l'estensione degli strumenti di programmazione negoziata all'agricoltura ed alla pesca.

La prima disciplina legislativa dei contratti di filiera è contenuta nella legge 27 dicembre 2002, n. 289¹⁶⁶, la quale all'art. 66 («Sostegno della filiera agroalimentare»), ai commi 1 e 2, assegnava al Ministro delle politiche agricole e forestali il compito di promuovere «i contratti di filiera a rilevanza nazionale con gli operatori delle filiere, ivi comprese le forme associate, finalizzati alla realizzazione di programmi di investimenti aventi carattere interprofessionale, in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato in agricoltura», rinviando ad un apposito decreto ministeriale la fissazione dei criteri, delle modalità e delle procedure per la relativa attuazione (decreto 1 agosto 2003)¹⁶⁷.

Le finalità sottese ai richiamati interventi del legislatore sono quelle di realizzare un programma di investimenti «integrato a carattere interprofessionale», di rilevanza nazionale, teso a promuovere le aree sottoutilizzate ed a rafforzare i distretti agroalimentari. Con tale intervento normativo il legislatore ha perseguito la finalità di favorire l'integrazione dei diversi soggetti partecipanti ad una medesima filiera del sistema agroalimentare e di rafforzare i distretti agroalimentari.

In tal modo, dando impulso ad investimenti, soprattutto nelle Regioni più deboli ed economicamente depresse, si sarebbero create anche le condizioni per l'assunzione di un modello condiviso di sviluppo, tanto economico quanto sociale ed ambientale, realizzabile a livello locale nel comparto agroalimentare e, più in generale, nelle aree rurali¹⁶⁸.

Quindi, i contratti di filiera stipulati fra il Ministero delle politiche agricole e forestali ed i soggetti che si occupano delle fasi di produzione, raccolta, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli ed agro-alimentari nonché le imprese che forniscono servizi e

¹⁶⁵ C.I.P.E., Delibera 25 febbraio 1994 avente ad oggetto la disciplina dei contratti di programma e Delibera 21 marzo 1997 che disciplina la programmazione negoziata, in www.cipe.comitato.it/delibere.

¹⁶⁶ Legge 27 dicembre 2002 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)» pubblicata su G.U. n. 305 del 31.12.2002, suppl. ordinario n. 240.

¹⁶⁷ Testo aggiornato e coordinato al d.m. 3.2.04 pubblicato sulla G.U. n. 226 del 29 ottobre 2003.

¹⁶⁸ R. GALLIA, *op. ult. cit.*, 324.

mezzi di produzione¹⁶⁹ sono finalizzati alla realizzazione di programmi d'investimento *«integrati a carattere interprofessionale»* che, a partire dalla produzione agricola, si sviluppano nei diversi segmenti della filiera agroalimentare in un ambito territoriale multiregionale (cfr. art. 2, lett. c, decreto 1 agosto 2003).

L'obiettivo dei contratti di filiera è, infatti, principalmente, quello di incrementare il valore aggiunto di tutti i segmenti della filiera, sia di tipo verticale che orizzontale, creando un'intelaiatura per una nuova politica di sviluppo rurale multifunzionale¹⁷⁰. Inoltre, facilitando l'acquisizione di nuove tecnologie, essi contribuiscono a favorire l'aggiornamento tecnologico e l'ammodernamento di tutta la filiera. Peraltro, la detta rilevanza sovra regionale determina il superamento dei vincoli derivanti dalla programmazione regionale, a vantaggio anche di territori esclusi dagli aiuti comunitari (aree obiettivo 2)¹⁷¹.

¹⁶⁹ Secondo MALASSIS, *L'économie agro-alimentaire, Economie de la consommation e della production agro-alimentaire*, Edition Cujas, Paris, 1979, la filiera è *«uno spaccato del sistema agroalimentare che consente di isolare gli operatori e le aziende che concorrono alla produzione e alla distribuzione di un solo prodotto o di una famiglia di prodotti fino alla loro utilizzazione finale»*.

¹⁷⁰ La politica di sviluppo rurale è un processo integrato di programmazione e di gestione del territorio, intersettoriale ed interdisciplinare che oltrepassa la dimensione agricola e comprende anche le politiche industriali ed infrastrutturali e la progettazione del territorio. Non va, inoltre, dimenticato il nuovo ruolo che la società chiede di svolgere alle aree rurali: le preoccupazioni di carattere ambientale, nonché quelle legate alla qualità e sicurezza alimentare costituiscono una priorità fondamentale per il legislatore nella difesa dei beni collettivi, nella tutela dell'ambiente e del paesaggio e della qualità della vita dei cittadini.

¹⁷¹ Sul piano della concorrenza l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha segnalato al Parlamento e al Governo (AS318, decisione 30.11.2005 inviata il 2.12.2005) ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, alcune problematiche che potevano emergere, sotto il profilo della tutela della concorrenza, dalla portata applicativa del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 2005, recante *«Disposizioni per la costituzione dei tavoli di filiera»*, formulando *«alcune considerazioni in relazione all'articolo 2, comma 4, e all'articolo 3, comma 1, del DPCM del 5 agosto 2005, che attribuiscono al Ministero delle Politiche agricole e forestali la competenza ad autorizzare intese restrittive della concorrenza»*. Nel parere espresso, l'Autorità, pur constatando che *«le restrizioni concorrenziali conseguenti alla determinazione concordata delle quantità sembrano potersi ritenere effettivamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi propri delle intese di filiera, che l'articolo 9, comma 1, del Decreto Legislativo n. 102/2005 identifica nella valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari»* ha concluso riconoscendo che *«la valutazione degli effetti concorrenziali delle intese di filiera, nonché della proporzionalità di eventuali restrizioni della concorrenza rispetto agli obiettivi di miglioramento dell'offerta, potrà correttamente svolgersi, con riferimento alle singole intese che concretamente verranno stipulate, in applicazione dell'articolo 4 della legge n. 287/90, ovvero dell'arti-*

Una circolare esplicativa del 2 dicembre 2003 ha poi precisato i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei contratti in questione¹⁷².

L'attuazione dei contratti di filiera è stata avviata nel 2004, anno nel corso del quale sono state anche apportate modifiche al sopraccitato decreto del 2003¹⁷³ e alla relativa circolare applicativa¹⁷⁴, con una sospensione delle agevolazioni disposta con decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 12 luglio 2004 (in G.U. n. 172 del 24 luglio 2004) per *«l'opportunità di procedere alla ricognizione delle risorse disponibili per l'attuazione dello strumento»*.

Successivamente, il decreto legislativo 27 maggio 2005 n. 102¹⁷⁵ (emanato nell'esercizio della delega conferita al Governo dalla l. n. 38 del 2003, recante *«Disposizioni in materia di agricoltura»*, e finalizzato a *«completare il processo di modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste»*) ha innovato profondamente il sistema degli strumenti per la regolazione dei mercati agroalimentari in considerazione degli importanti mutamenti nello scenario agricolo nazionale, soprattutto in conseguenza della revisione delle principali organizzazioni comuni di mercato di livello comunitario, dell'attuazione della nuova regolamentazione europea relativa alla politica agricola comune ed allo sviluppo ru-

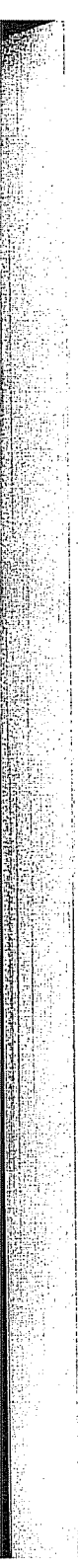
colo 81.3 del Trattato CE, applicazione che, nell'ambito delle autorità amministrative, è attribuita in via esclusiva all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato».

¹⁷² Si v. Circolare MPAF del 2 dicembre 2003, in S.O. n. 3 alla G.U. n. 5 dell'8 gennaio 2004, *«Attuazione del decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 1 agosto 2003 recante criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera»*.

¹⁷³ Ulteriori modifiche ed integrazioni sono state apportate dal Decreto MPAF del 3 febbraio 2004, in G.U. n. 64 del 17 marzo 2004, dal Decreto 14 maggio 2004, in G.U. n. 138 del 15 giugno 2004, avente il medesimo titolo *«Modifica al decreto ministeriale 1 agosto 2003, relativo ai criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera»*, e dal Decreto 3 luglio 2007 n. 452, con cui sono state riscritte alcune delle regole riguardanti lo strumento introdotto dalla legge finanziaria 2003. Del 2004 è anche la Circolare del MPAF 30 marzo 2004 n. 525, *«Circolare relativa ai criteri e alle procedure per la valutazione di merito e tecnico economica dei contratti di filiera di cui al decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 1 agosto 2003»*, su www.politicheagricole.it.

¹⁷⁴ Circolare 28 maggio 2004, n. 860 *«Modifica della circolare del Ministro delle politiche agricole e forestali del 2 dicembre 2003...»*, in G.U. n. 138 del 15 giugno 2004.

¹⁷⁵ D.lgs. n. 102/2005, recante *«Regolazioni dei mercati agroalimentari, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge 7 marzo 2003, n. 38»*, pubblicato su G.U. n. 137 del 15 giugno 2005.



rale, degli obblighi discendenti dall'Organizzazione Mondiale del Commercio, nonché in relazione a significativi progressi fatti dal sistema normativo nazionale in materia di semplificazione amministrativa ed in materia di apertura dei mercati¹⁷⁶.

Attraverso questi strumenti contrattuali si è cercato di introdurre nelle filiere agroalimentari quelle innovazioni tecnologiche riscontrabili solo nelle medie e grandi imprese e di attuare efficienti strategie produttive, in modo di fronteggiare efficacemente anche eventuali ripercussioni delle politiche comunitarie¹⁷⁷.

Nel frattempo, la legge 14 maggio 2005 n. 80¹⁷⁸ aveva dettato, all'articolo 10, una serie di disposizioni per i settori dell'agricoltura ed

¹⁷⁶ Il d.lgs. n. 102/2005 costituisce un passo avanti importante per il rafforzamento della posizione contrattuale del mondo agricolo e per contenere le speculazioni nel settore agroalimentare. In particolare, per le organizzazioni dei produttori, anche nell'ottica della semplificazione amministrativa, si prevede il riconoscimento diretto delle cooperative agricole e di altri soggetti giuridici previsti dal decreto legislativo n. 99/2004, qualora rispettino i requisiti fissati dal medesimo decreto. Viene mantenuto l'obbligo per gli aderenti alle OO.PP. di far commercializzare almeno il 75% della loro produzione, al netto della produzione venduta direttamente, anche con marchio aziendale: ciò per favorire la creazione di OO.PP. in settori, come per esempio (olio e vino), in cui la vendita diretta è rilevante. Per i contratti quadro le norme mirano a consentire la sottoscrizione dei contratti quadro anche a singole imprese industriali, della distribuzione o della commercializzazione di rilevanza nazionale, nonché anche a livello regionale, nonché a svincolare i contratti quadro dalle intese di filiera, le quali assumono mera funzione eventualmente ausiliaria per giungere alla stipula di contratti quadro.

¹⁷⁷ Il d.lgs. n. 99/2004 ha introdotto fra le nuove forme di aggregazione una nuova forma societaria, la *società agricola*, che unitamente alle innovazioni previste dalla riforma del diritto societario del 2004 ed alle semplificazioni introdotte con il d.lgs. n. 102/2005 per le Organizzazioni di produttori, si inserisce in quel filone di provvedimenti volti a fornire una risposta ai problemi strutturali dell'agricoltura attraverso l'aggregazione delle imprese, la creazione di nuovi strumenti di sviluppo messi a disposizione delle aziende agricole per lo sviluppo di nuove strategie orientate alla competitività. MONTRESOR E., *L'articolazione territoriale nell'agricoltura italiana*, in R. FANFANI, E. MONTRESOR (eds), *La struttura sociale dell'agricoltura italiana verso il 2000*, Franco Angeli, Milano, 2000; C. RUSSO, M. SABBATINI, *Analisi esplorativa delle differenziazioni strategiche nelle aziende agricole*, in *Riv. econ. agr.*, n. 4, 2005; F. DE STEFANO, *Ricerca economico agraria per la politica dello sviluppo rurale*, in *Riv. econ. agr.*, 3, 2004; F. SOTTE, *Quante sono le imprese agricole in Italia?*, in *AgriRegionieuropa*, n. 5, 2006.

¹⁷⁸ Cfr. l. 14 maggio 2005, n. 80, intitolata «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di casazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali», pubblicata in G.U. 14 maggio 2005 n. 111 - suppl. ord. n. 91.

agroalimentare, ampliando, tra le altre previsioni, i contratti di filiera in «*contratti di filiera e di distretto*»¹⁷⁹. Sull'allargamento «*terminologico*», si rileva che l'impiego dello strumento del distretto nel settore agricolo non è stato preceduto da un adeguato approfondimento tecnico scientifico¹⁸⁰, né da una scelta maturata e condivisa di un modello siffatto come parametro di sviluppo economico, sociale ed ambientale realizzabile a livello locale nel settore agroalimentare e, più in generale, nelle aree rurali: il nuovo modello di contratto, infatti, oltre a essere «*di filiera*» e, quindi, il prodotto della collaborazione di tutti gli attori della medesima filiera, in un'ottica settoriale, presuppone, in quanto «*di distretto*», un accordo di partenariato diffuso tra gli operatori di un determinato territorio organizzato in distretto e, a monte, l'applicazione del concetto di distretto alla realtà agricola, agroalimentare e rurale.

A tale ultimo proposito, il d.lgs. n. 228 del 2001 (recante «*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*») aveva indicato in maniera generica le caratteristiche dei «*distretti rurali*», identificandoli nei «*sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni*» (l'art. 36 citato definisce i «*distretti industriali di piccole imprese e consorzi di sviluppo industriale*», intesi come «*aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese*»: n.d.r.), «*caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali*», demandando poi alle Regioni la relativa individuazione (art. 14).

Sempre con riguardo ai contratti di filiera, sul piano operativo economico finanziario, il Ministero dell'economia e delle finanze con decreto del 21 settembre 2005 fissa i criteri e le modalità di concessione

¹⁷⁹ V. art. 10, comma 5, l. n. 80 del 2005.

¹⁸⁰ La differenza tra distretto industriale e distretto agroalimentare è profonda. Cfr. A. PASCALE, *Distretti agricoli e programmazione negoziata*, in www.alfonso-pascale.it, osserva che le industrie «*si concentrano nei loro distretti con una densità spaziale che le imprese agricole e agroindustriali non presentano. Il solo punto in comune fra le due forme di distretto è la "filosofia" dei rapporti inter-imprenditoriali e inter-sociali*».

delle agevolazioni di competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali, prevedendo anche la forma, il tasso d'interesse e la durata delle agevolazioni.

Successivamente, con decreto ministeriale delle politiche agricole e forestali del 20 marzo 2006¹⁸¹, modificato dal decreto ministeriale del 30 giugno 2006¹⁸², cui è seguita la Circolare ministeriale del 30 giugno 2006¹⁸³ ed il decreto ministeriale del 3 luglio 2007¹⁸⁴, sono state dettate una serie di disposizioni per l'attuazione dei contratti in questione, specificando taluni elementi procedurali relativi alla stipula e gestione dei contratti di filiera nonché le modalità ed i termini di presentazione dei progetti esecutivi e le variazioni al programma d'investimenti, successivi all'approvazione da parte del C.I.P.E.¹⁸⁵

Inoltre, in seguito all'entrata in vigore dei nuovi Orientamenti comunitari per gli Aiuti di Stato nel campo agricolo ed agro alimentare periodo 2007-2013 (2006/C5 19/01)¹⁸⁶ il Ministero delle Politiche Agricole alimentari e forestali di concerto con i Ministeri dell'Economia e dello Sviluppo con il d.m. li novembre 2007¹⁸⁷ ha provveduto a riscrivere le regole per accedere alle agevolazioni in tema di contratti di filiera. Il provvedimento definisce gli aspetti legati alle modalità di gestione dei nuovi contratti di filiera ed affronta nel merito alcune que-

¹⁸¹ Decreto Ministero delle politiche agricole e forestali 20 marzo 2006, «Disposizioni per l'attuazione dei contratti di filiera», in G.U. n. 86 del 12 aprile 2006.

¹⁸² Decreto Ministero delle politiche agricole e forestali 30 giugno 2006, «Modifica al decreto del 20 marzo 2006 recante disposizioni per l'attuazione dei contratti di filiera» in G.U. n. 233 del 6 ottobre 2006.

¹⁸³ Circolare del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali 30 giugno 2006 n. 357 in G.U. n. 235 del 9.10.2006 «Modifica della circolare del 2 dicembre 2003 di attuazione del decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 1 agosto 2003, recante criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera».

¹⁸⁴ Decreto Ministero delle Politiche Agricole e Forestali 3 luglio 2007, «Modifica al decreto 1 agosto 2003 relativo a criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera», in G.U. n. 170 del 24.7.2007.

¹⁸⁵ R. GALLIA, *op. cit.*, 326, evidenzia che «il contratto di filiera sia per gli investimenti che ammette a contributo sia per i livelli di intensità di aiuto, risulta quindi, del tutto analogo ai contenuti del contratto di programma, dal quale si discosta sostanzialmente nel non prevedere la nuova occupazione aggiuntiva che gli investimenti sono chiamati obbligatoriamente a generare». Lo stesso A. (nota 21) osserva che «le delibere del C.I.P.E., che approvano i contratti di filiera, con un refuso lessicale (al punto 2) impegno le risorse finanziarie "per la realizzazione del contratto di programma"».

¹⁸⁶ Pubblicato nella G.U. dell'Unione Europea n. C54 del 4 marzo 2006.

¹⁸⁷ D.M. pubblicato in G.U. n. 42 del 19 febbraio 2008.

stioni cruciali come la definizione dei soggetti interessati, gli investimenti ammissibili, le modalità di presentazione delle domande. Così ad esempio, vengono considerati fra i soggetti beneficiari le cooperative agricole ed agro alimentari a mutualità prevalente ed i loro consorzi.

Rispetto alla precedente normativa viene eliminato l'obbligo del coinvolgimento nei progetti di almeno tre regioni; viene imposto l'obbligo di sviluppare programmi integrati a carattere interprofessionale o di rilevanza nazionale in un ambito territoriale multiregionale.

Il modello contrattuale ricalca nella sostanza i contenuti del contratto di programma, anche se risultano non chiariti alcuni ruoli e competenze dei soggetti istituzionali chiamati, per le rispettive competenze, a gestire e concedere i relativi fondi. Come rilevato in dottrina, non sembra ci sia stata molta convinzione da parte delle Amministrazioni nel ricorrere alla concertazione istituzionale: si pensi a tutti quei casi in cui l'attribuzione, in sede negoziale, di competenze settoriale nell'ambito dell'agricoltura non ha portato a risultati soddisfacenti, essendosi, piuttosto, sovrapposti fra loro provvedimenti e decisioni di segno talvolta opposto¹⁸⁸.

Invece, lo strumento del contratto di filiera rappresenta nell'ambito della programmazione negoziata un metodo nuovo di costruzione delle politiche di sviluppo proveniente da un ripensamento generale dell'intervento nelle aree agricole depresse in seguito alla fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Metodo che si basa su una prassi negoziale attraverso cui istituzioni, soggetti pubblici e privati concorrono a individuare determinati obiettivi di sviluppo locale, a concertare i relativi interventi e le risorse impiegabili, a stabilire con forza contrattuale i tempi e i modi delle realizzazioni, le responsabilità e gli obblighi reciprocamente derivanti dagli impegni assunti. È evidente che l'introduzione di un approccio di questo tipo nella determinazione e nella gestione delle politiche di sviluppo economico locale muta radicalmente il concetto stesso di programmazione, la cui efficacia, in questo caso, non si affida a piani previsionali statici, ma a un incessante e articolato processo di verifica, confronto e rinegoziazione che investe obiettivi, risorse, procedure e risultati.

Il contratto di filiera si caratterizza per l'innovazione dei suoi contenuti, per le forme organizzative della filiera, per l'innovazione di mer-

¹⁸⁸ R. GALLIA, *op. cit.*, 330.

cato, del processo e del prodotto, per la tipologia e l'ammontare del finanziamento.

Per quel che riguarda le forme organizzative, va ricordato che l'organizzazione, nelle relazioni sia verticali che orizzontali della filiera, costituisce una strategia chiave: laddove esistono forme organizzative di filiera di ambito regionale, queste possono essere consolidate e integrate con altre realtà analoghe per la creazione di un sistema di dimensione nazionale. Per quanto concerne l'innovazione, va precisato che innovare i mercati non significa soltanto mutare sbocco in senso geografico e modificare l'approccio ai mercati, bensì significa trovare un nuovo posizionamento nei mercati tradizionali. Ciò sia per i nuovi prodotti sia per quelli tradizionali che, con l'incorporazione di servizi innovativi, possono migliorare, su taluni mercati, il loro posizionamento. Inoltre, le innovazioni di prodotto e di processo che si intendono promuovere prioritariamente attraverso i contratti di filiera riguardano: l'innovazione di prodotto nella produzione agricola e nel processo della produzione agricola e della filiera; l'innovazione di prodotto nella trasformazione, nell'industria alimentare e nei sottoprodotti; l'innovazione di processo nella conservazione e nel packaging; l'innovazione di processo nella logistica; l'innovazione di processo nella trasformazione.

Il contributo dello Stato ai contratti di filiera è concesso, in coerenza con la normativa comunitaria, in materia di aiuti di Stato, per le tipologie di investimenti e nei limiti di cui al regime di aiuti approvato con decisione della Commissione europea¹⁸⁹.

Per quel che riguarda, poi, l'iter procedimentale, le domande di accesso al finanziamento agevolato devono essere presentate tramite sportello al Ministero delle Politiche Agricole. L'istanza deve contenere, tra l'altro, la scheda del piano progettuale, il progetto predisposto da cia-

¹⁸⁹ La quota di contributo pubblico per gli investimenti ammissibili espressa in Equivalente Sovvenzione Lorda (ESL) è concessa con le seguenti modalità: una quota pari al 50 per cento dell'aiuto ammesso sotto forma di contributo in conto capitale; una quota pari al 50 per cento dell'aiuto ammesso sotto forma di finanziamento di capitale di credito agevolato, a tasso d'interesse non inferiore allo 0,50 per cento annuo; nel caso di azioni concernenti la ricerca, il contributo pubblico verrà erogato totalmente sotto forma di contributo in conto capitale. Le sovvenzioni variano dal 40 al 100% della spesa ammessa, senza sovvertire le linee dei Piani di Sviluppo Rurale e dei Programmi Operativi Regionali delle Regioni interessate. La Commissione europea, con decisione n. C (2003) 4105 dell'11 novembre 2003 ha approvato il regime di aiuti relativo ai contratti di filiera.

scun beneficiario, corredato con dati relativi al bilancio e alla dichiarazione dei redditi degli ultimi tre esercizi. L'impresa richiedente deve produrre un documento rilasciato dal proprio Istituto di credito, in cui venga garantita la capacità economico-finanziaria del soggetto nel sostenere il progetto di investimento.

Il Ministero entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, comunica alle Regioni interessate gli esiti dell'istruttoria in ordine alla completezza della documentazione presentata e della sussistenza o meno dei requisiti di ammissibilità. Le Regioni entro 60 giorni da tale comunicazione dovranno formulare il proprio parere circa la compatibilità del progetto con la programmazione regionale. In caso di parere favorevole, il Ministero provvederà a dare comunicazione al soggetto proponente ed ad effettuare, entro 120 giorni dalla presentazione della domanda, l'attività istruttoria riguardante la validità tecnica ed economica del progetto di finanziamento. In caso di esito positivo, il Ministero sarà tenuto ad inviare al C.I.P.E. la proposta di contratto. Entro 90 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della delibera C.I.P.E. di approvazione e finanziamento del contratto di filiera, il soggetto proponente dovrà presentare il relativo progetto esecutivo ed entro 45 giorni dalla sua presentazione il Ministero dovrà provvedere all'istruttoria del progetto stesso.

Successivamente il Ministero trasmetterà al soggetto proponente lo schema di contratto di filiera che dovrà essere sottoscritto entro 180 giorni dalla pubblicazione della delibera C.I.P.E. Tra gli indicatori selezionati per stilare la graduatoria sono menzionati dati riferiti al rapporto tra capitale e investimento, la rilevanza nazionale delle ricadute, la competitività di prodotti offerti.

Per concludere, va evidenziato che gli investimenti ammessi – di importo superiore ad una soglia predeterminata – devono essere integrati fra loro, avere carattere interprofessionale, essere di rilevanza nazionale, svilupparsi lungo la singola filiera agroalimentare¹⁹⁰.

I progetti si pongono l'obiettivo di migliorare la situazione delle aree sottoutilizzate, portare «qualità» e innovazioni nel prodotto e/o nel processo, nell'industria e nei sottoprodotti, sviluppare innovazioni di mercato, sicurezza alimentare e ambientale, qualità del lavoro, nuova occupazione, nel rispetto dei regolamenti CE che ridefiniscono la poli-

¹⁹⁰ Va ricordato che l'attuazione del decreto ministeriale è subordinato all'emanazione delle disposizioni applicative.

tica agricola comunitaria¹⁹¹. Ogni segmento della filiera è così strutturalmente sottoposto alle metodologie qualitative dove la verificabilità del dichiarato dovrà essere oggettiva e coniugare efficacemente innovazione e tradizione. Concentrazione, programmazione, partenariato, sussidiarietà e decentramento, addizionalità sono del resto i principi che guidano l'azione strutturale anche dell'Unione europea nella definizione degli interventi in campo agricolo.

I contratti di filiera, soprattutto nelle Regioni più deboli, possono così contribuire a ridurre le inefficienze esistenti nel settore agroalimentare e consentire al comparto alimentare di competere in un mercato globale, valorizzando la produzione agricola ed industriale nazionale. Al contempo, essi possono determinare molteplici effetti positivi, come la responsabilizzazione di tutti i *partners* coinvolti nella concertazione; la razionalizzazione delle risorse occorrenti tramite l'identificazione di obiettivi circoscritti; la flessibilità dei percorsi sia dal punto di vista amministrativo che operativo data la varietà degli istituti e delle procedure applicabili; la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Gli obiettivi da realizzare si collocano su molteplici piani: miglioramento della qualità delle produzioni, sviluppo tecnologico, riconversione industriale, sviluppo sostenibile delle aree rurali attraverso la promozione di un'agricoltura compatibile, diversificazione delle attività ed un approccio integrato di tipo territoriale.

In questo contesto, la Regione svolge un ruolo decisivo in quanto attraverso questo strumento si può attuare una politica di sviluppo regionale attenta non solo ad una diffusione dell'attività agricola in termini occupazionali ed ad un incremento delle produzioni agricole di qualità ed ecocompatibili, ma anche all'inserimento dei giovani, al ruolo positivo che l'agricoltura può svolgere in favore dell'ambiente,

¹⁹¹ Si tratta dei Regolamenti (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1783/2003, (CE) n. 1784/2003, (CE) n. 1785/2003, (CE) n. 1786/2003, (CE) n. 1787/2003 e (CE) n. 1788/2003 del Consiglio che stabiliscono norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituiscono taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, del Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, relativo al finanziamento della politica agricola comune, del Regolamento (CE) n. 1698/2005, del Regolamento (CE) n. 1857/2006 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del Regolamento (CE), n. 70/201 pubblicato nella G.U. dell'Unione europea n. L 358 del 16.12.2006.

alla corretta gestione del patrimonio boschivo, alla formazione ed alla crescita professionale degli addetti in agricoltura.

In quest'ottica intersettoriale si inserisce la previsione dello sviluppo di modelli organizzativi condivisi dalle imprese (distretti, consorzi di tutela, programmazione negoziata) e la logica dell'approccio *bottom up*.

Tuttavia, non si possono dimenticare i rischi che potrebbero derivare dall'assenza di una seria e qualificata azione di coordinamento e di pianificazione. Basti pensare all'antropizzazione di aree di valore naturalistico quale fattore di minaccia alla biodiversità, ai cambiamenti climatici ed all'aumento dei fenomeni di desertificazione esistenti in aree importanti, ad eventuali fenomeni concorrenziali fra Regioni limitrofe e del bacino del mediterraneo, al basso potere contrattuale del settore con il consolidamento di un livello di bassi prezzi dei prodotti agricoli.

Certo è che la competitività del sistema agricolo ed agroalimentare passa per la valorizzazione del territorio ed attraverso la realizzazione di un modello di sviluppo locale che, in una logica di filiera e di partenariato, sappia esaltare e far diventare fattore di successo il legame profondo ed imprescindibile tra territorio e prodotto. Solo in un modello di sviluppo locale, caratterizzato dalla differenziazione produttiva e dalla diversificazione, sarà possibile realizzare le legittime aspirazioni di un'impresa agricola competitiva. Un'impresa integrata nel territorio potrà non solo realizzare un prodotto qualitativamente valido, ma nel contempo potrà cimentarsi anche sul fronte dei servizi multifunzionali e nei servizi ambientali.

CAPITOLO TERZO

LA VINCOLATIVITÀ DEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA SPUNTI CRITICI E STRUMENTI DI TUTELA A CONFRONTO

SOMMARIO: 1. L'inquadramento sistematico degli strumenti di programmazione negoziata. – 2. La patologia dell'accordo amministrativo: assimilazione della categoria dell'invalidità alle metodologie di programmazione negoziata. – 3. La natura della controparte quale fattore distintivo delle tipologie di accordi: l'art. 15 l. 241/90. – 4. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 11 l. 241/90. – 5. Coesistenza di elementi della disciplina privatistica con quella pubblicistica: le soluzioni della giurisprudenza in tema di accordi. – 6. Conclusioni.

1. L'inquadramento sistematico degli strumenti di programmazione negoziata

Abbiamo visto come gli strumenti di programmazione negoziata si pongano quale obiettivo primario la realizzazione di interventi di diverso tipo, ma tutti ugualmente rivolti al perseguimento di comuni finalità di sviluppo; assicurando contemporaneamente il coinvolgimento delle istituzioni locali e delle forze sociali.

Posta la funzione cui sono chiamati ad ottemperare i suddetti strumenti, è necessario soffermarsi su un altro profilo essenziale dell'istituto in esame, ovvero la reale portata di tali accordi, ed in special modo, la loro vincolatività nei confronti dei soggetti coinvolti.

Come si legge nelle pagine di un illustre giurista¹ «*l'accordo deve pensarsi come impegnativo: se non è accordo non è impegnativo nel senso del diritto*»; è proprio partendo da quest'idea che si cercherà di tracciare un percorso ideale, tanto normativo quanto dottrinale, senza trascurare i *dicta* giurisprudenziali sul punto, con l'obiettivo di dimostrare l'assoggettabilità degli strumenti in esame alla disciplina degli accordi amministrativi di cui agli artt. 11 e 15 l. n. 241/90, così come modificati dalla l. n. 15/2005.

¹ F. LEDDA, *Nuove note sugli accordi «di diritto pubblico» e su alcuni temi contigui*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998, 395.

Ai fini di una puntuale ricostruzione della problematica in esame, è opportuno osservare le diverse tipologie di programmazione negoziata sotto il profilo «funzionale», analizzandone dal punto di vista soggettivo le parti contraenti.

Ogni singola modalità di articolazione degli strumenti *de qua* presenta caratteristiche peculiari, connotati propri che valgono a differenziarla dalle restanti figure contemplate nella disposizione di cui alla l. n. 662/1996; a seconda del diverso assetto costitutivo dell'istituto, ne discende, inevitabilmente, anche un diverso regime da applicare al caso di specie nell'eventualità in cui uno dei soggetti contraenti non adempia agli obblighi assunti.

Dottrina e giurisprudenza si sono lungamente interrogate in merito agli obblighi nascenti dall'adesione a ciascuno dei possibili schemi di programmazione negoziata, facendone rientrare alcuni nell'ambito dell'art. 11 l. n. 241/90, così come modificata dalla l. n. 15/2005, ed altri, invece, entro i confini dell'art. 15 della medesima legge.

Le motivazioni sottese alla nascita della metodologia organizzativa sin qui esaminata sono essenzialmente rinvenibili nell'inesorabile e progressiva erosione dell'autoritatività della pubblica amministrazione, in direzione di una maggiore apertura a soggetti privati dei moduli organizzativi pubblicistici.

È proprio il consenso inteso quale elemento tipizzante la volontà del singolo in sede di stipulazione dell'accordo a fungere da *discrimen* ai fini di un puntuale inquadramento di ciascuna delle tipologie negoziali annoverabili².

In tal modo si determina anche una sorta di limite alla discrezionalità dell'agire amministrativo, in ragione della necessità di preventiva concertazione con ulteriori soggetti partecipanti, sia pubblici che privati.

Il definitivo superamento dell'idea di una P.A. dall'attività tipicamente autoritativa³, al cospetto di una concezione più spiccatamente di-

² *Amplius* sul binomio autoritatività-consenso si veda F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, 431 ss.; N. PAOLANTONIO, *Autoregolamentazione consensuale e garanzia giurisdizionale*, Cons. Stato, 2000, II, 809.

³ A. SCERBO, *Dall'autorità al consenso: spunti metodologici e riflessioni*, in *Funzione pubblica*, XI, 2/2005; l'autore sostiene che l'assetto istituzionale della P.A. attualmente si trova in una fase di passaggio, quasi come se in sé convivessero, allo stesso tempo, un modello ancora troppo vetusto, saldamente radicato su elementi fortemente statici, ed un altro maggiormente dinamico, incline a suggerire i canoni dell'efficienza, efficacia ed economicità, in ottica del tutto evolutiva.

screszionale dell'organizzazione pubblicistica, ha trovato pieno riscontro nella possibilità contemplata nell'art. 11 della l. n. 241/90 di formulare accordi sostitutivi di provvedimenti, peraltro in modo generalizzato e non solo nei casi previsti *ex lege*, come aggiunto dalla l. n. 15/2005.

Il formale riconoscimento della legittimazione di altri soggetti, pubblici o privati, a partecipare all'attività amministrativa ha indotto via via il legislatore ad istituzionalizzare l'intervento degli stessi, garantendo anche l'ingresso nel sistema di strumenti di tipo privatistico.

Il ruolo svolto dagli strumenti di programmazione negoziata in seno alla funzione amministrativa di programmazione si sostanzia in un importante spunto di cooperazione tra più amministrazioni pubbliche, oltre ad essere, allo stesso tempo, una significativa modalità di interazione del privato con la P.A.

Lo schema sin qui esaminato non si attaglia, però, a ciascuna delle tipologie annoverate dalla l. n. 662/1996, in quanto ognuna di esse si presenta ontologicamente diversa dalle altre, ed interpreta in maniera diversa il significato del termine «accordo».

Senza indugiare oltremodo in merito alle caratteristiche degli strumenti di programmazione negoziata, a voler citare soltanto alcuni profili qui rilevanti può affermarsi che l'intesa istituzionale di programma rappresenta esclusivamente una figura contrattuale di raccordo tra Stato e Regioni o province autonome, e non contempla la partecipazione di soggetti privati; diversamente, l'accordo di programma quadro assume, in sostanza, un contenuto tipicamente programmatico, e per questo non vincolante.

Per quanto attiene, invece, il patto territoriale, il contratto di programma, ed il contratto d'area, essi, racchiudendo in sé definizioni di volontà esecutive di accordi che ne sono alla base, risultano vincolanti, e di conseguenza produttivi di obbligazioni sul piano civilistico; determinando degli effetti tanto sul piano pubblicistico quanto privatistico, se ne può concludere per una natura tipicamente contrattuale privatistica.

È stato osservato⁴ che ognuno dei suddetti moduli organizzativi può racchiudere in sé una serie di oneri sanciti a carico delle parti (pubbliche e private), cui si ha l'obbligo di dare attuazione, considerata l'eventualità che sia la difficoltà degli interventi che il numero dei sog-

⁴ V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2003, 264.

getti coinvolti, potrebbe mettere a rischio il lavoro di programmazione che ne è alla base. Per tali ragioni, è rimessa alla legge stessa, in particolare agli artt. 11 e 15, assicurare la reale vincolatività di tali strumenti.

La tematica della vincolatività degli strumenti di programmazione negoziata richiede la necessaria trattazione congiunta di tali ultime disposizioni, in modo da valutare in modo puntuale qualsiasi profilo dell'invalidità di accordi stipulati sia dal privato con la Pubblica amministrazione, che tra pubbliche amministrazioni, e di ciò si occuperà approfonditamente il presente capitolo.

2. La patologia dell'accordo amministrativo: assimilazione della categoria dell'invalidità alle metodologie di programmazione negoziale

La riconosciuta possibilità, da parte della pubblica amministrazione, di avvalersi del modulo consensuale come estrinsecazione del proprio potere pubblicistico, ha inevitabilmente comportato l'emersione di una serie di problematiche di rilievo.

I delicati profili di compatibilità tra l'esercizio di un potere discrezionale, connotato imprescindibile dell'agire amministrativo, e la garanzia dell'autonomia negoziale, in forza dell'utilizzo di strumenti contrattuali, sono stati oggetto di interessanti approfondimento da parte di eminenti studiosi⁵.

La tendenza alla privatizzazione dell'attività della P.A., ha messo in luce un primo dato fondamentale: le diversità ontologiche dei soggetti coinvolti, importante un inevitabile squilibrio in relazione alla di-

⁵ F.G. SCOCA, *Poteri amministrativi e strumenti di diritto pubblico e privato. A margine di un recente disegno di legge*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2002; G. GRECO, *L'azione amministrativa secondo il diritto privato: i principi*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006; G. PERICU, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in L. MAZZAROLI et al., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, II; V. CERULLI IRELLI, *Note critiche in tema di attività amministrative secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003; S. MAZZAMUTO, *Amministrazione e privato*, in *Persona e amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, a cura di F. Manganaro e A. Romano Tassone, Torino, 2004; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale ed accordi di programma*, Milano, 1992; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato*, in *Diritto pubblico*, 2003.

sponibilità degli strumenti di tutela adottabili. Tale sbilanciamento comporta, inevitabilmente, la non identificabilità del rapporto in termini di diritto soggettivo, da cui discenderebbe un obbligo, ma piuttosto l'esercizio di poteri discrezionali, ai quali si contrapporrebbero posizioni di interesse legittimo^{6, 7}.

È utile rammentare che, essendo la P.A. vincolata all'utilizzo di moduli organizzativi tipici, l'impiego di schemi di autonomia negoziale non vale a qualificare l'agire della P.a., in termini di libertà autentica, essendo essa *intrinsecamente discrezionale*, perché diretta a perseguire l'interesse pubblico, nel modo da essa ritenuto più idoneo⁸.

Ne vien fuori un modello dell'azione amministrativa essenzialmente preordinato alla realizzazione di un obiettivo tipicamente pubblicistico, la presenza di un vincolo finalistico che induce a comprimere sensibilmente lo spazio destinato all'autonomia privata.

Con l'andar del tempo si è tentato da più parti di superare una siffatta impostazione, consentendo di perseguire interessi di qualsiasi natura attraverso logiche di diritto privato⁹, seppur orientando in senso pubblicistico le dinamiche del procedimento, stante le intrinseche connotazioni discrezionali dell'agire amministrativo.

L'art. 11 della legge n. 241/90, modificato dalla l. n. 15/2005, di riforma del procedimento amministrativo, contempla la generale possibilità, in ogni tipo di procedimento, di stipulare accordi tra pubblica amministrazione procedente e soggetti privati coinvolti¹⁰.

⁶ F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004, 322.

⁷ Sostiene S. GIACCHETTI, *Partecipazione e tutela cautelare*, in *Cons. di Stato*, 1990, II, 1316, che, sussistendo il capo al soggetto privato un interesse pretensivo a che la P.A. si pronunci con atto motivato in merito ad una proposta di accordo, il potere esercitato dall'amministrazione sarebbe da ritenersi sindacabile, tanto che il mancato esercizio rappresenterebbe un comportamento censurabile in sede di giudizio. Di contrario avviso L. MONTEFERRANTE, *La nuova disciplina degli accordi procedurali*, in *Riforma della legge 241 e processo amministrativo*, in *Foro amm.*, *Tar*, suppl. al n. 6/05; secondo l'autore, la P.A., essendo libera di determinarsi in sede di decisione, qualora essa si rifiuti ad accogliere la proposta di accordo, seppur in assenza di motivazioni specifiche, non potrà esserle mossa alcuna censura, stante il carattere di insindacabilità che connota il suo *modus agendi*.

⁸ F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, op. ult. cit., 324.

⁹ E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale*, op. cit., 34.

¹⁰ Per un approfondimento compiuto della tematica degli accordi amministrativi si vedano G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981; E. BRUTI LIBERATI *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico, tra amministrazione e privati*, Milano, 1996; G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi*, voce dell'Enc.

L'ordinamento italiano, in realtà, si è dimostrato per molti anni reticente all'idea di ammettere la diffusione dello strumento consensuale in modo particolare nei rapporti tra soggetti pubblici e privati¹¹.

Un'innovazione di tal genere, vista *in nuce* come una potenziale «minaccia» per l'esercizio del potere amministrativo secondo il tradizionale assetto dei poteri, presentava profili particolarmente delicati in relazione alle caratteristiche dei soggetti che si mirava a coinvolgere; destava preoccupazione, infatti, l'idea che interagissero tra loro soggetti intrinsecamente così diversi tra loro, ancor più del pensiero che si addivenisse ad una decisione concordata tra due o più soggetti pubblici.

L'istituto degli accordi amministrativi, ed in particolare la figura peculiare degli accordi intercorrenti tra privati e pubblica amministrazione, si pone come una categoria a sé, in rapporto di specialità al cospetto delle teorizzazioni generali della figura in esame, in ragione di alcune connotazioni proprie che non le consentono di assimilarsi né alla tipologia provvedimentale, né a quella contrattuale¹².

Nel nostro ordinamento l'idea di un'attività amministrativa per contratti, in sé considerata, non rappresenta un *quid novi*; in passato, infatti, erano già presenti sia ipotesi di contratti finalizzati al perseguimento di fini pubblici, quali ed esempio quelli stipulati nel settore degli appalti di lavoro e forniture, sia forme contrattuali che presentavano elementi di carattere pubblicistico, come ad esempio la concessione in godimento di beni patrimoniali e demaniali dello Stato¹³.

Mentre inizialmente le materie di cui si è appena detto rientravano nella cognizione del giudice amministrativo, a seguito dell'emanazione della legge di abolizione del contenzioso amministrativo, il giudice ordinario finì per attrarle a sé, determinando una visione spiccatamente privatistica del fenomeno in esame, sino a riportarne nell'alveo finché l'atto di nomina nel pubblico impiego o la concessione di servizi

giur. Treccani; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002; ID., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *www.giustamm.it*; E. STICCHI DAMIANI, *Gli accordi amministrativi dopo la l. 15/2005*, in *Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2006; F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2008; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981.

¹¹ M.E. BOSCHI, *Accordi amministrativi e modalità procedimentali, nota a T.a.r. Lombardia Milano*, sez. III, 27/12/2006, n. 3067, in *Foro amm.*, Tar, 2006, 12, 3751.

¹² M.E. BOSCHI, *Accordi amministrativi e modalità procedimentali*, op. ult. cit.

¹³ G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, 11.

pubblici, assunti in veste di contratti di mandato o locazione d'opera, e via dicendo¹⁴.

Si diffuse ben presto una corrente dogmatica ampiamente favorevole ad una ricostruzione in termini positivi della categoria del contratto di diritto pubblico¹⁵; le originarie impostazioni dottrinali presentavano, quale dato unificante, quello di delineare la categoria di «*un accordo che, da un lato, si differenzi dal contratto di diritto comune e, dall'altro lato, dall'atto amministrativo complesso, che è volto a soddisfare interessi comuni e non collidenti e che no regola rapporti reciproci tra le parti, sebbene rapporti di queste (unitariamente considerate) con i terzi*»¹⁶.

Logicamente corretta appare la ricostruzione che rinviene il tratto differenziante tra il contratto di diritto pubblico e quello di diritto privato nella disparità dei contraenti, dato che l'amministrazione si colloca, di per sé, in posizione di preminenza rispetto al soggetto privato.

A ben vedere, il reale elemento discrezionale risiede nelle conseguenze che ne derivano sotto il profilo disciplinare, sussistendo da un lato, il potere di autotutela in capo alla P.A., esercitabile in vista del perseguimento di finalità pubblicistiche, e dall'altro la giurisdizione del Giudice amministrativo, legittimato a verificare in qualsiasi momento l'effettiva con il pubblicistiche, al giudice amministrativo la possibilità

¹⁴ G. GRECO, *op. ult. cit.*, 11.

¹⁵ Tra le prime teorizzazioni della figura si ricorda la strenua difesa della figura del contratto di diritto pubblico da parte del maestro U. FORTI (tra le opere di maggior rilievo, solo per citarne alcune, si segnalano *Lezioni di Diritto amministrativo*, 1937; *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1990, IV, 3, 369 ss.); l'autore, in linea con la dottrina tedesca, opera una distinzione in seno alle concessioni in unilaterali, ossia i beni pubblici, e bilaterali, identificati con i servizi pubblici, sulla base dell'idea che nelle prime il concessionario è libero o meno di avvalersi del diritto a lui conferito, o di rinunciare al diritto in esso contenuto, mentre nelle prime costui è titolare di un vero e proprio obbligo a gestire il servizio, ragion per cui gli è preclusa la suddetta facoltà. Il Forti sostiene che l'amministrazione possa imporre il detto obbligo soltanto in virtù di un atto del concessionario, con cui questi volontariamente se ne assume l'onere. Dall'incontro tra le volontà dei soggetti pubblico e privato vien fuori una tipologia contrattuale avente ad oggetto diritti propriamente pubblici, con una spiccata prevalenza dell'elemento pubblicistico su quello privatistico.

Ad una siffatta impostazione si obiettava (O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, 1894, IV, c. 62-63; ID., *Guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, V ed., Milano, 1937) una ontologica diversità delle parti coinvolte, ed una conseguente ed inevitabile utilità della distinzione diritto pubblico-diritto privato.

¹⁶ G. GRECO, *op. cit.*, 11.

di verificare in qualsiasi momento l'effettiva corrispondenza della fattispecie contrattuale alla realizzazione del pubblico interesse¹⁷.

L'obiettivo suesposto di catalizzare l'attenzione intorno alla figura di un accordo che da un lato fosse diverso dal contratto di diritto comune, e dall'altro si distaccasse dai confini dell'atto amministrativo complesso, non risultava di certo di agevole realizzazione.

La giurisprudenza optò per questo per l'elaborazione della figura della concessione-contratto, elaborata inizialmente in tema di beni pubblici, per poi estendersi al campo dei servizi e delle opere pubbliche¹⁸.

La figura in esame, costituita dalla sintesi tra un negozio unilaterale autoritativo, ovvero l'atto di deliberazione emesso dalla P.A., e la convenzione attuativa, ossia il contratto, identificava una sorta di fattispecie complessa, in cui si trovavano a convivere, allo stesso tempo, un atto amministrativo tipicamente unilaterale, con una fattispecie negoziale intercorsa tra concedente e concessionario.

Il suddetto schema appare dunque una modalità ricostruttiva particolarmente efficace, riuscendo agevolmente a contemperare in sé tanto profili privatistici quanto pubblicistici, ragion per cui esso trova riscontro anche allo stato attuale sia in sede dottrinale che giurisprudenziale¹⁹, ma risultava ancora un passaggio embrionale lungo un percorso cognitivo destinato ad affrontare ancora molteplici fasi.

La tematica della configurabilità della compartecipazione ad un atto di soggetti privati e pubblici fu protagonista, per svariati anni, di

¹⁷ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.

¹⁸ G. GRECO, *op. cit.*, 15.

¹⁹ Una recente applicazione dello schema in esame in Cass., S. U., 24 maggio 2007, n. 12065; in relazione alla competenza in tema di controversie aventi ad oggetto la tutela della condizione giuridica dei beni demaniali, costituendo in sé una forma di concessione costitutiva, per cui rientrante ormai, secondo consolidata giurisprudenza, entro la giurisdizione del giudice amministrativo, i giudici della Suprema Corte affermano che i beni patrimoniali indisponibili, al pari di quelli demaniali, essendo volti entrambi a soddisfare interessi pubblici, possono essere concessi in godimento a privati soltanto ed esclusivamente nelle forme della concessione amministrativa, «*la quale, anche quando si configuri come concessione-contratto – vale a dire come combinazione di un negozio unilaterale autoritativo (atto deliberativo) della Pubblica Amministrazione e di una convenzione attuativa (contratto) –, implica sempre l'attribuzione al privato di un diritto condizionato, che può essere unilateralmente soppresso dall'Amministrazione stessa con la revoca dell'atto di concessione, in caso di contrasto con il prevalente interesse pubblico, con la conseguenza che, emesso il relativo provvedimento amministrativo, con l'intimazione della restituzione del bene, la posizione del privato stesso degrada ad interesse legittimo ed è suscettibile di tutela davanti al giudice amministrativo e non in sede di giurisdizione ordinaria*».

vivaci diatribe in dottrina, impegnando illustri giuristi nella risoluzione dell'annosa questione²⁰.

Di rilevante interesse il contributo fornito in materia da A. Amorth²¹, il quale, introducendo la categoria dell'«attività amministrativa di diritto privato», ha provveduto a tipizzare il *genus* di un'attività esercitata dalle pubbliche amministrazioni, e volta alla realizzazione di finalità pubblicistiche, per questo in sostanza amministrativa, ma ugualmente assoggettata alle norme civilistiche di diritto comune, perciò formalmente privatistica.

Da quanto esposto sinora, appare preferibile la ricostruzione²² che individua nella fattispecie del contratto di diritto pubblico una *summa* di elementi privatistici e pubblicistici, dalle cui differenti modalità di interazione, discendono le varie categorie dei contratti accessivi, ausiliari e sostitutivi di provvedimenti, che presentano quale comune denominatore la pubblicità dell'oggetto, tipica estrinsecazione del potere della pubblica amministrazione.

La vera novità di rilievo è costituita dalla possibilità da parte dell'amministrazione procedente di acquisire in via preventiva il consenso del soggetto privato, giungendo a regolamentare gli interessi in gioco in uno schema trasfuso in un provvedimento, oppure ponendosi in chiave sostitutiva del provvedimento stesso.

Una volta adottata la soluzione convenzionale, tuttavia, alla P.A. sarà precluso di avvalersi di strumenti autoritativi per disciplinare la stessa fattispecie²³.

²⁰ Tra queste solo per citarne alcune si ricordano le opere di G. MIELE, *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1931, in cui l'autore si occupa dell'esercizio da parte dei privati di poteri pubblici, in riferimento alla più generale distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, giungendo all'elaborazione dell'assunto, poi ripreso in seguito, in virtù del quale il contratto può assurgere, talvolta, da esito alternativo al provvedimento, a conclusione del procedimento amministrativo.

Fondamentale sul punto risulta anche l'apporto fornito dall'illustre giurista G. ZANOBINI, in *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1946, il quale analizzando la complessa figura del contratto di diritto pubblico intercorrente tra amministrazione e privato, ne ipotizza la configurabilità nelle fattispecie in cui sia immediatamente tangibile il perseguimento del pubblico interesse, sottoponendo il negozio in questione, se in forma di contratto, alle norme sia di diritto privato che di diritto pubblico.

²¹ Tra le opere più celebri si ricordano A. AMORTH, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, Milano, 1938, ora in *Scritti giuridici*, I; Id., *Osservazioni sui limiti dell'attività di diritto privato*, Milano, 1938, ora in Id., *Scritti giuridici*, I, Milano, 1999.

²² M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993.

²³ Sul punto si veda T.a.r. Trentino Alto Adige Bolzano 6 maggio 2003 n. 169.

Ma *quid iuris* in relazione alla vincolatività di tali accordi?

Prima della tipizzazione dell'istituto, la possibilità di stipulare accordi tra il privato e la P.A. era già riconosciuta, ma in concreto si traduceva nella stesura di intese del tutto prive di alcuna vincolatività per la pubblica amministrazione, la quale era libera di non rispettarli e decidere di adottare poi nel provvedimento finale una soluzione completamente diversa da quella in precedenza concordata con il privato²⁴.

Un'impostazione in tal senso risultava però in palese distonia con il principio *pacta sunt servanda*, essendo la P.A. legittimata a discostarsi discrezionalmente dal contenuto dell'accordo, il tutto nell'ombra del perseguimento del più ampio obiettivo della cura dell'interesse pubblico.

Già ben prima della l. n. 241/90, per la verità, era stata avvertita con forza l'esigenza di predisporre una puntuale sistemazione normativa all'istituto degli accordi, tentando inizialmente, la via dell'ammissibilità nel nostro ordinamento del contratto di diritto pubblico di fonte tedesca²⁵.

In sostanza, il modello proposto prevedeva che nell'esercizio di poteri discrezionali, il contenuto dispositivo degli atti può essere oggetto di un accordo intercorso tra le parti coinvolte, dando vita ad un negozio essenzialmente di definizione della fattispecie procedimentale, in grado di determinare effetti o sostitutivi del provvedimento, oppure integrativi del contenuto dello stesso. In tale ultima ipotesi, la fattispecie procedimentale viene per l'appunto definita dal provvedimento, da cui scaturiranno gli effetti, ma dato che buona parte del contenuto dispositivo di un negozio proviene proprio da una fattispecie negoziale, allora inevitabilmente sarà assoggetta proprio alla disciplina negoziale²⁶.

La ricostruzione in parola non riuscì a fornire una soluzione esauriente all'inquadramento sistematico dell'istituto degli accordi, risultato raggiunto nel 1990 dapprima con l'entrata in vigore della l. n. 142 dell'8 giugno, e poi con la legge n. 241 del 7 agosto in modo definitivo.

Con l'entrata in vigore di quest'ultima, veniva definitivamente superata l'idea per cui il provvedimento amministrativo fosse l'unico

²⁴ F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 1243 ss.

²⁵ Sul punto art. 54 ss. del *Verwaltungsverfahrensgesetz*; per un'analisi compiuta del procedimento amministrativo tedesco si vedano S. CIMINI, in AA.VV., *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Padova, 2002, 37 ss.; A. MASUCCI, *Il contratto di diritto pubblico fra amministrazione e privato - L'esperienza tedesca*, in *Jus*, 1987, 54.

²⁶ V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2001, 490.

mezzo a disposizione dei pubblici poteri per realizzare l'obiettivo del raggiungimento degli interessi pubblici, e che aveva come corollario l'esclusione dell'impiego dello strumento contrattuale, in quanto il vincolo nascente in sede di unione delle rispettive volontà appariva del tutto incompatibile con il raggiungimento del suddetto fine da parte della P.A.²⁷.

L'articolo 7 della legge n. 15/2005 introduce significative modifiche alla norma in esame, prevedendo in primo luogo, l'opportunità, per le pubbliche amministrazioni, in accoglimento di osservazioni e proposte ai sensi dell'art. 10, di concludere accordi sostitutivi di provvedimenti, in assenza di un'esplicita previsione in tal senso; inoltre, è richiesto che in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione porti a termine accordi con gli interessati, di qualsiasi tipo essi siano, la sottoscrizione di essi sia preceduta da una determinazione dell'organo competente per l'adozione del provvedimento.

Con la riforma in esame viene conferito un notevole margine di discrezionalità alla P.A., il tutto lasciando però del tutto impregiudicati i diritti di soggetti terzi in relazione specialmente agli accordi sostitutivi, in precedenza previsti esclusivamente nei casi di legge²⁸.

L'attuale formulazione dell'art. 11 consente, invece, all'amministrazione di stipulare accordi con i soggetti privati, tipizzando tale istituto giuridico e vincolando entrambi i contraenti agli impegni assunti, salva la facoltà riconosciuta alla P.A. di recedere dall'accordo in presenza di motivi di interesse pubblico.

Il tema della vincolatività degli strumenti di programmazione in esame s'intreccia vigorosamente con un altro delicato aspetto, in relazione al quale dottrina e giurisprudenza si sono lungamente interrogate: la definizione della natura degli accordi intercorrenti tra privato e pubblica amministrazione.

Trattasi di un aspetto di non poco rilievo, che trova spunto nella più vasta problematica afferente l'estrema difficoltà di coniugare in ma-

²⁷ Viene recuperato il progetto originario elaborato dalla Commissione Nigro, che a differenza del testo definitivo, distingueva tre tipologie di accordi della Pubblica Amministrazione: quelli organizzativi, intercorrenti fra pubbliche amministrazioni; quelli cd. normativi, aventi ad oggetto l'esercizio di poteri amministrativi e le relative prestazioni in capo a persone fisiche per raggiungere obiettivi di interesse pubblico; ed, infine, quelli integrativi o sostitutivi, poi trasfusi nel testo dell'art. 11 della legge.

²⁸ A. CERRETO, *Prime osservazioni sulla legge n. 15/2005 di modifica della legge 241/1990: «Il nuovo ruolo delle pubbliche amministrazioni»*, in www.giustamm.it.

niera adeguata le nozioni di autonomia privata con quella di esercizio della potestà pubblica, in ragione della ontologica indisponibilità che connota l'attività di quest'ultima.

La potenziale disposizione su un piano di parità tra due soggetti giuridici con poteri del tutto diseguali avrebbe potuto rappresentare un rischio per la tradizionale supremazia dell'apparato della P.A. Ciò in un primo tempo ha determinato una sorta di chiusura ad un'eventualità di questo tipo, per poi lasciare il passo ad una convinta apertura in tal senso²⁹.

Si è giunti pacificamente ad accettare l'idea che l'obiettivo del raggiungimento del supremo interesse pubblico può essere perseguito anche attraverso modalità differenti, avvalendosi così dello strumento negoziale ai fini della determinazione del provvedimento finale.

In tal senso opera l'istituto dell'accordo integrativo, in cui l'intesa raggiunta tra le parti si pone quale indefettibile antecedente logico per l'emanazione del successivo provvedimento, l'atto che costituisce l'empowerment del potere autoritativo dell'amministrazione.

In realtà, tale potestà viene esercitata a seguito di un contemperamento degli interessi in questione, oltre che dell'adozione di una soluzione in grado di perseguire allo stesso tempo l'interesse dei soggetti che vi partecipano e l'interesse pubblico, perdendo, *in-facto*, il connotato dell'autoritatività³⁰.

Il connotato essenziale ai fini dell'identificazione di un accordo procedimentale è dato dalla sua collocazione tipicamente «interna» alla sequenza procedimentale in atto, richiedendo la necessaria stipulazione con la pubblica amministrazione detentrica del potere autoritativo da trasferire nel provvedimento finale³¹.

²⁹ Sul punto si vedano Cons. Stato, sez. VI, 20 gennaio 2000, n. 264; Cons. Stato, sez. V, 13 marzo 2000, n. 1327; Cons. Stato, sez. IV, 9.11.2004, n. 7245; Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2002, n. 6281.

³⁰ R. PROIETTI, *Le novità in tema di procedimento e provvedimento amministrativo*, in *Diritto e giustizia*, n. 47 del 2005.

³¹ Cons. Stato, sez. V, sent. 20 ottobre 2005, n. 5884, premesso che l'accordo procedimentale rivela la propria funzione essenziale non nella semplice determinazione dell'esito favorevole o meno dell'istanza del privato, bensì nella determinazione del contenuto del provvedimento, nei casi in cui detto contenuto sia controverso o potenzialmente controvertibile, o qualora includa clausole che, in mancanza di accordo, non sarebbero facilmente accettate dal privato, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la convenzione conclusa tra un consorzio privato ed una P.A., avente ad oggetto lo smaltimento dei cd. rifiuti speciali, non potesse configurarsi realmente come un accordo di

Prosegue la pronuncia affermando che l'accordo rivela un legame strettissimo con la partecipazione procedimentale, in modo tale da poter affermare che non ricorre la figura dell'accordo senza che vi sia stato avvio del procedimento, oltre al fatto che non possono si possono concludere accordi al di fuori del procedimento, ed infine che gli accordi devono necessariamente essere espressione della partecipazione procedimentale volta a stabilire, nel singolo caso in analisi, quale sia l'interesse pubblico.

All'interno del disposto di cui all'art. 11 è contemplata anche un'ulteriore tipologia negoziale, quella degli accordi cd. sostitutivi³², in cui il provvedimento è del tutto sostituito dall'accordo.

La nuova formulazione della norma, annullando la precedente riserva di legge, ha eliminato la fase intermedia prevista *ex lege* al fine di stipulare accordi sostitutivi³³, lasciando però invariata la matrice consensuale del potere espresso, che rinviene in questo fattore le ragioni della scelta di adottare lo schema dell'accordo piuttosto che quello del provvedimento.

Il legislatore, mediante la previsione di un'ipotesi siffatta, nonché la sua generalizzazione, si poneva come obiettivo quello di potenziare in maniera significativa il ricorso allo strumento negoziale in sede di definizione del procedimento, superando così le riluttanze dimostrate in precedenza sul punto, ed al contempo, deflazionando notevolmente il contenzioso amministrativo, *dando luogo a rapporti fondati su atti condivisi, dotati di stabilità*³⁴.

cui all'art. 11 l. 241/90, mancando un requisito soggettivo essenziale: infatti, risulta che la convenzione non sia intervenuta con l'Amministrazione procedente, ossia le Regione, I giudici, sul punto, asserivano il dato che il privato avesse in realtà stipulato l'accordo con un'amministrazione differente da quella procedente, e perciò estranea all'iter procedimentale in svolgimento. Tale fattore determinava anche un'ulteriore conseguenza di rilievo: la sottoposizione della controversia in esame alla giurisdizione del giudice ordinario e non a quella esclusiva del giudice amministrativo, come previsto espressamente dal dettato dell'art. 11 l. 241/90, in quanto la fattispecie contemplata non integrava gli estremi di un accordo procedimentale in senso proprio, così come previsto dalla normativa in esame.

³² Tipico esempio di accordo sostitutivo è dato dalle cd. convenzioni di lottizzazione, disciplinate dalla legge n. 765 del 1967, mediante le quali il privato e la P.A. giungono in via consensuale a predisporre un atto di programmazione urbanistica in via alternativa rispetto al piano di attuazione urbanistica.

³³ A. CLARIZIA, G. MORBIDELLI, *Editoriale*, in *www.giustamm.it*, 2/2005.

³⁴ V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, Il parte, in *www.giustamm.it*.

Si è rilevata³⁵ un'interessante discrasia sul punto: la maggiore diffusione di tali accordi si è verificata nell'ambito dei procedimenti pianificatori, ma l'art. 13 della legge sul procedimento amministrativo esclude esplicitamente dalla normativa *de qua*, tra gli altri, proprio i procedimenti pianificatori. Sul piano pratico, inoltre, la possibilità di avvalersi dello strumento convenzionale appare tanto più confermata in riferimento agli strumenti di attuazione degli schemi di pianificazione che, al contrario di quelli di programmazione e pianificazione, che presentano un contenuto notevolmente discrezionale, e rispetto ai quali non è in alcun modo configurabile un'ipotetica partecipazione dei privati, sono provvisti di un *profilo discrezionalità basso, essendo sostanzialmente legati alle scelte operate alla base dal piano regolatore*³⁶.

Sempre alla luce dell'intervento innovativo di cui alla legge 15/05 va letto il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 11 l. n. 241/90, ai sensi del quale «a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento»³⁷.

La portata di un'innovazione simile rappresenta una tappa ulteriore nel lento processo di erosione dell'autoritatività dell'azione amministrativa; in tal modo l'accordo finale prodottosi, seppur sostituendo il provvedimento, lascerà comunque permanere la fase pubblicistica³⁸.

Ebbene, è stato sostenuto³⁹ che *la disposizione estende anche alla fattispecie dell'accordo le regole proprie dell'evidenza pubblica, al fine*

³⁵ M. GARGANO, *Attività amministrativa e moduli consensuali: gli accordi tra P.A. e privati*, in *Giur. mer.*, n. 12/2006.

³⁶ M. GARGANO, *Attività amministrativa e moduli consensuali: gli accordi tra P.A. e privati*, op. ult. cit.

³⁷ La previa determinazione dell'organo che sarebbe competente ad emanare il provvedimento presenta dei tratti in comune con la cd. determinazione a contrarre, di cui all'art. 192 d.lgs. 267/2000, ai sensi del quale «la stipulazione dei contratti deve essere preceduta da apposita determinazione del responsabile del procedimento di spesa indicante il fine che con il contratto si intende perseguire; l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali, le modalità di scelta del contraente ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle pubbliche amministrazioni e le ragioni che ne sono alla base».

³⁸ R. PROIETTI, *Le novità in tema di procedimento e provvedimento amministrativo*, op. cit., 46.

³⁹ V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, II parte, op. ult. cit.

di rendere pubbliche e trasparenti le decisioni circa il contenuto dell'accordo stesso nonché le ragioni dell'adesione dell'amministrazione.

La *ratio* sottesa alla norma *de qua*⁴⁰ appare, *prima facie*, quella di assicurare una sorta di bilanciamento degli interessi coinvolti, quasi fungendo da contrappeso all'eliminazione della riserva di legge in materia di accordi sostitutivi, ed erigendo, di conseguenza, a parametri di riferimento dell'agire amministrativo, i principi di imparzialità e buon andamento⁴¹.

Il contenuto della suddetta determinazione è pressoché irrilevante, in quanto racchiude in sé elementi che verranno inevitabilmente ripresi all'interno della motivazione, nel caso dell'accordo sostitutivo, in quanto sostituisce il provvedimento finale, e nel provvedimento finale, in caso dell'accordo integrativo⁴².

Quid iuris in caso l'amministrazione decida di annullare la determinazione assunta, ma in un momento successivo alla stipulazione dell'accordo, configurando una fattispecie di invalidità sopravvenuta dell'accordo stesso, da valutare in termini di annullabilità?

Ebbene, la questione è da risolvere ponendo mente alle intrinseche differenze dei soggetti coinvolti, in quanto, da una parte, la P.A. è legittimata a recedere in caso insorgano esigenze di pubblico interesse, mentre dall'altra bisogna considerare la posizione di un privato cui sia stato annullato un accordo, e cui non venga riconosciuto alcun indennizzo⁴³.

In linea generale andrebbe riconosciuta a questi ultimi la legittimazione ad agire rispetto ad una deliberazione dai contenuti palesemente discordanti dai dettami procedurali, lasciando eventualmente la possibilità anche ai terzi controinteressati il compito di impugnare la determinazione congiuntamente all'accordo stesso⁴⁴.

⁴⁰ La Suprema Corte ha provveduto acutamente a sottolineare le differenze intercorrenti tra la semplice partecipazione ed un accordo realmente vincolante; in *Cass. civ.*, sez. I, n. 4572 del 15 aprile 1992, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1993, 166 ss., con nota di S. PINTUCCI, i giudici sostengono che il tratto distintivo risiede nel fatto che l'accordo preliminare *rileva, all'interno del procedimento come tecnica organizzativa di individuazione e selezione degli interessi in gioco, restando, comunque, il provvedimento lo strumento giuridico e il fondamento della correlativa composizione*».

⁴¹ Di questa opinione F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., 1256.

⁴² V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. cit., 35.

⁴³ Cfr., V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. cit., 35.

⁴⁴ In questi termini si esprime V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, II parte, op. ult. cit.

Si contendono la scena due opposti orientamenti, uno pubblico, l'altro privatistico, dissenzienti circa l'ammissibilità o meno di impugnazione dell'accordo in ragione dei vizi contenuti nella delibera, purché suscettibili di rappresentare autonome cause di invalidità; al di là della teoria che si ritenga di adottare, resta un dato ormai ritenuto pacificamente condivisibile, ovvero la configurabilità in capo alla P.A. di una forma di responsabilità precontrattuale⁴⁵.

Si è ritenuto⁴⁶ di dover operare entro tale istituto un'imprescindibile distinzione tra *responsabilità precontrattuale spuria*, espressione con cui si intende far riferimento all'obbligo di risarcimento relativo a danni causati dall'adozione di provvedimenti illegittimi, nel corso di procedimenti di evidenza pubblica, ed *una responsabilità precontrattuale pura*, intesa quale naturale conseguenza della violazione delle norme di cui agli artt. 1337 e 1338 c.c.

La suddetta osservazione si inserisce in un complesso intreccio normativo e giurisprudenziale avente ad oggetto la ricostruzione della figura della responsabilità precontrattuale in capo alla P.A. in un cammino alquanto irto di difficoltà, segnato da molteplici evoluzioni interpretative, dalle opzioni civilistiche sul punto, all'affermazione dell'esistenza di una fenomenologia di responsabilità da «contatto sociale qualificato», sino ad incappare nel delicato profilo di compatibilità con la pregiudiziale amministrativa.

Non essendo questa la sede opportuna per un'adequata ed esauriente disquisizione in merito, è opportuno limitarsi ad affermare che il privato è legittimato a richiedere il risarcimento del danno subito, dimostrando il reale patimento sofferto, ed il conseguente nesso causale intercorrente tra questo e l'azione lesiva della pubblica amministrazione. Ove questo non accadesse, il danno sofferto dal soggetto privato

⁴⁵ Sul tema di responsabilità precontrattuale della P.A., F. CARINGELLA, *Responsabilità precontrattuale della P.A. a cavallo tra schemi privatistici e moduli procedurali*, in *Corr. Giuridico*, 1996/3, 300 ss.; A.G. DIANA, *La responsabilità precontrattuale della Pubblica amministrazione*, Padova, 2000; F. BUSATTA, *Responsabilità precontrattuale della P.A. dopo la sentenza n. 500/99*, in *Urb. e app.*, 2000, 1249 ss.; R. CHIEPPA, *Viaggio di andata e ritorno dalle fattispecie di responsabilità della pubblica amministrazione alla natura della responsabilità per i danni arrecati nell'esercizio dell'attività amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 683 ss.

⁴⁶ Significativo contributo sul tema in F. CARINGELLA, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione: un istituto dal sesso incerto*, Relazione tenuta al convegno su «Attività contrattuale e responsabilità della pubblica amministrazione» del 29 ottobre 2007.

non risulterebbe in alcun modo risarcibile, giacché gli interessi di costui, essendo posposti alla tutela del pubblico interesse, si troverebbero inevitabilmente ad essere sacrificati⁴⁷.

I giudici del Consiglio di Stato⁴⁸ hanno ritenuto sussistente in tale ipotesi la giurisdizione esclusiva del G.A. in relazione tanto alla legittimazione a giudicare in merito, quanto in ordine alla quantificazione del danno⁴⁹.

In realtà è proprio la Corte di Cassazione a giudicare sussistente, in sede preliminare della fattispecie dell'accordo, la giurisdizione del giudice amministrativo⁵⁰.

⁴⁷ V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, 130.

⁴⁸ Cons. Stato, Ad. Plen., sent. n. 6, del 5 settembre 2005; si legge nella pronuncia che il giudice amministrativo attualmente è più chiamato a giudicare esclusivamente controversie miranti a garantire la tutela degli interessi legittimi, generalmente pretenitivi, del privato, dapprima annullando gli atti e poi rendendoli conformi all'agere amministrativo, ma piuttosto gli viene attribuita *ex lege*, a seguito della caducazione degli atti della fase pubblicistica che hanno determinato effetti particolarmente vantaggiosi per l'interessato, ovvero l'ammissione alla procedura di aggiudicazione del contratto, la cognizione, ai sensi delle norme di diritto comune, secondo il diritto comune, degli affidamenti determinati al privato in conseguenza di tali effetti vantaggiosi, ormai peraltro venuti meno.

⁴⁹ In relazione alla quantificazione del danno si veda Cass. civ., sez. III, n. 12313 del 10 giugno 2005; i giudici affermano che non è configurabile una responsabilità precontrattuale della P.A., per violazione del dovere di correttezza di cui all'articolo 1337 c.c., in relazione allo svolgimento del procedimento amministrativo funzionale alla scelta del contraente, all'interno del quale non possa configurarsi con il soggetto intenzionato a stipulare il contratto una relazione tale da far ritenere effettivamente configurabili delle vere e proprie trattative, le quali, sulla base del disposto della norma codicistica, rappresentano il presupposto indefettibile del dovere di comportamento secondo buona fede, incombenza anche sulla P.A.

Nella fase successiva, invece, essendosi già compiuta la scelta del contraente, la P.A. è legittimata a recedere dalle trattative, qualora si accorga che il contratto in esame non sia più realmente conveniente; tale aspetto non può essere sempre oggetto di censura al cospetto del giudice ordinario, essendo necessario valutare la sussistenza effettiva di un obbligo in capo ad essa di realizzare al meglio il pubblico interesse, di cui è portatrice.

⁵⁰ Cass. civ., S.U., n. 105 del 12 marzo 2001, in *Urbanistica e appalti*, n. 8/2001, 856 ss. con nota di CONTI; secondo il *dictum* dei giudici, la giurisdizione esclusiva del G.A. di cui al quinto comma dell'art. 11, comprende tutte le questioni relative all'agire pubblico mediante lo strumento degli accordi. Vanno annoverate quindi sia le questioni nascenti in riferimento ad un contratto già concluso così da poterne valutare il contenuto, sia quelle attinenti alla fase prodromica all'eventuale conclusione dell'accordo, intesa quale fase concernente la «formazione» dell'accordo.

Inevitabile corollario di quanto appena esposto è il dettato dell'art. 10-bis della legge in esame, ai sensi del quale «*Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti...*»

La disposizione è molto importante, in quanto rafforza ulteriormente il connotato della trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione, e mette in evidenza la *vexata quaestio* oggetto della presente trattazione, la vincolatività dell'accordo amministrativo.

Una volta che questo è stato stipulato, è opportuno verificare per l'appunto gli effetti che è in grado di produrre, tenendo conto delle peculiarità dell'istituto degli accordi amministrativi, in grado di coniugare in sé allo stesso tempo tanto profili privatistici quanto pubblicistici.

La dottrina si è attestata su posizioni diverse proprio in ragione dell'adesione ad un proprio orientamento circa la natura degli accordi stessi.

Secondo la teoria privatistica⁵¹, gli accordi in esame avrebbero natura tipicamente contrattuale, rispetto a cui la posizione del privato si porrebbe in termini di diritto soggettivo. La suddetta ricostruzione trova origine, in primis, nel rinvio operato dall'art. 11 ai «principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti», oltre che nel comma 1-bis l. n. 241/90, così come modificato dalla legge n. 15/2005, ai sensi del quale «la pubblica amministrazione nell'adozione di atti di natura non autoritativa agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente».

Sulla base di tale *background* normativo, ha preso corpo il suddetto orientamento, in virtù del quale l'amministrazione che giunge alla stipulazione dell'accordo con il privato è assoggettabile ai comuni principi civilistici, potendo sottrarsi agli obblighi assunti soltanto esercitando il diritto di recesso per ragioni di pubblico interesse⁵².

⁵¹ Tra i sostenitori ritroviamo S. GIACCHETTI, *Gli accordi dell'articolo 11 della legge n. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *Dir. proc. amm.*, 1997; G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, 1999; G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001.

⁵² Conferme in tal senso in T.a.r. Lazio sez. II-ter, 3 marzo 2006 n. 1654; nella pronuncia si afferma che nel momento in cui l'amministrazione si avvale dello stru-

In caso di violazione del contenuto dell'accordo, il privato avrà diritto ad agire per l'esatto adempimento o ai fini della risoluzione per inadempimento; in relazione alla configurabilità del rimedio dell'esecuzione in forma specifica, di cui all'art. 2932 c.c., esso ha suscitato notevoli perplessità, qualora dall'accordo discenda l'obbligo di emanare un provvedimento. Si è detto in proposito, infatti, che non si tratterebbe realmente di un obbligo a contrarre, come previsto dall'art. 2932 c.c., ma piuttosto di un obbligo a provvedere, ragione che porterebbe ad optare per la non utilizzabilità dello strumento *de qua*⁵³.

A tale ricostruzione si contrappone quella pubblicistica⁵⁴, fondata sull'idea che l'accordo sia semplicemente una differente modalità di estrinsecazione dell'attività amministrativa; all'interno del suddetto orientamento ciascun autore, a sua volta, concentra la propria attenzione ora sulla nozione di contratto pubblico, in quanto al di là del riferimento normativo alla disciplina dei contratti, la materia resta ugualmente regolata da principi pubblicistici, e i vizi applicabili all'accordo sono i vizi tipici dell'atto amministrativo (incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere); in tal modo la disciplina pubblicistica resterà pienamente valida, mentre quella privatistica andrà a porsi in termini semplicemente integrativi di essa⁵⁵. Secondo altri, invece, gli accordi sarebbero espressione tipica dell'esercizio consensuale del potere autoritativo, relegando la normativa contrattuale a latere del discorso.

Con l'avvento della legge n. 205/2000 prima, e poi con la l. n. 15/2005, i confini tra le teorie suesposte si sono progressivamente as-

mento pattizio, e non di quello provvedimentale, allora essa è inevitabilmente vincolata al contratto, eccetto la possibilità di agire in recesso per ragioni di pubblico interesse, che dovranno essere indicate in maniera compiuta, pena la possibilità per il privato di agire per la tutela risarcitoria.

⁵³ F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., 1252.

⁵⁴ Favorevoli alla teoria E. BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, Milano, 1996, 70-80; S. CIVITARESE, M., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997, 187-198; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, 72; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998, 168; G. FALCON, *Convenzioni ed accordi amministrativi*, voce di *Enc. giur. Treccani*; G. GRECO, *Effettività del diritto amministrativo nel sistema comunitario*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2002, 286 ss.; V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi fra privati e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2003.

⁵⁵ G. MONTEDORO, *La nuova disciplina degli accordi*, in www.giustiziamministrativa.it.

sottigliati; un ruolo di primaria importanza lo ha svolto in tal senso l'affermazione della risarcibilità dell'interesse legittimo, passando dall'impossibilità di configurare qualsiasi forma di risarcimento in caso di provvedimento illegittimo per mancato rispetto dell'accordo, sino all'affermazione pacifica della sua configurabilità, dinanzi all'ipotesi di lesione di un interesse legittimo per mano di un provvedimento che abbia illegittimamente violato l'accordo⁵⁶.

Alla luce di quanto esposto sinora, appare perciò preferibile propendere per la tesi pubblicistica, in quanto gli accordi, indipendentemente dalla propria natura integrativa o sostitutiva, restano comunque assoggettati alla medesima disciplina, e terminando in ogni caso con un provvedimento, rappresentano comunque il portato dell'azione amministrativa, per questo sindacabile sotto il profilo dell'eccesso di potere⁵⁷.

Posto ciò, la disciplina privatistica andrebbe ad incidere sul profilato assetto normativo in misura del tutto marginale, con un'azione di semplice integrazione, considerando che le norme di carattere pubblicistico si impongono sia in fase esecutiva, che in caso di recesso, sia inoltre in caso di esercizio dello *ius variandi*, oltre che in caso di annullamento d'ufficio⁵⁸.

L'adesione a ciascuna delle prospettazioni indicate, comporta, come più volte affermato, una differente soluzione in concreto ai fini della definizione concettuale del fenomeno patologico dell'accordo.

Perseguendo la teoria privatistica, troveranno inevitabilmente applicazione le comuni regole civilistiche in tema di nullità, annullamento e rescissione, tutelando il soggetto privato nell'eventualità di lesioni del suo diritto soggettivo, anche attraverso l'istituto della nullità virtuale per violazione di norme imperative di cui all'art. 1418 c.c.

Le tesi pubblicistica, di converso, fa leva sull'inapplicabilità degli strumenti contrattuali di cui sopra, ma sull'opportunità di ricorrere alla disciplina contenuta nell'art. 21-*octies*, assicurando tutela al privato, in caso di violazione dell'accordo, attraverso l'impugnativa del provvedimento conclusivo per eccesso di potere.

⁵⁶ F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., 1255.

⁵⁷ In tal senso G. GRECO, *Commento all'art. 11*, in AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005.

⁵⁸ G.P. CIRILLO, *I contratti e gli accordi delle amministrazioni pubbliche*, in www.giustizia-amministrativa.it.

È opportuno, però, effettuare una primaria distinzione tra vizi atinenti alla delibera preliminare e vizi propri dell'accordo; è ben possibile infatti, che in sede di stipulazione definitiva dell'atto, l'organo deputato sia autorizzato a variare alcuni profili dell'assetto negoziale fissato in sede di delibera preliminare, e non ne riproduca pedissequamente il contenuto, ma di ciò si darà conto in maniera approfondita nel corso della trattazione⁵⁹.

A ben vedere, il contenuto dispositivo dell'accordo, viziato in ragione di qualsivoglia causa di invalidità, qualora venga rinnovato in fase di stipulazione, darà luogo esclusivamente ad un'azione contrattuale di accertamento della suddetta invalidità; in caso, al contrario, l'accordo riprenda parte del contenuto della determinazione preliminare, sarà possibile esperire l'azione di annullamento, entro il termine di decadenza, accanto all'ordinario rimedio contrattuale, esperibile entro il termine di prescrizione previsto *ex lege*⁶⁰.

Ai fini della trasposizione della disciplina *de qua* entro la categoria della programmazione negoziata, è utile rammentare i ben noti limiti contenuti nell'art. 13 della legge sul procedimento amministrativo, che ne esclude l'applicabilità agli atti di pianificazione e programmazione.

Se si considera che l'art. 11 l. n. 241/90 definisce la posizione del soggetto privato in funzione della stipulazione di un accordo con la P.A. il cui contenuto diverrà oggetto del provvedimento, od opererà in sostituzione di esso, il comma 203 dell'art. 2 l. n. 662/96, ancor prima di elencare le varie tipologie di programmazione negoziata, statuisce che «*Gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e*

⁵⁹ Lo ha ribadito il Consiglio di Stato, IV sez., nella pronuncia n. 7245 del 9 novembre 2004; in relazione ad una lamentata invalidità degli atti di un procedimento in cui il Comune di Castellanza era giunto a stipulare una convenzione con un istituto clinico, approvando una variante al piano regolatore e poter così ampliare la suddetta struttura costruendo un nuovo edificio sul territorio comunale, sulla base di una concessione edilizia in deroga; ebbene, essendo la suddetta esigenza di ampliamento sopraggiunta in un momento successivo, essa era stata oggetto di un'attenta valutazione che tenesse conto di tutti vantaggi che ne sarebbero derivati alla collettività, per cui se ne era concluso che la previsione originaria di un rigido vincolo di relazione tra l'intervento ed i requisiti di accreditamento possa essere soggetta a modifiche, a condizione che esse tengano in considerazione anche l'esigenza di garantire alla collettività locale la permanenza di una struttura sanitaria adeguata, il tutto in linea con il più generale obiettivo di fornire adeguata protezione all'intera comunità.

⁶⁰ L. MONTEFERRANTE, *La nuova disciplina degli accordi procedurali*, in *Riforma della legge 241 e processo amministrativo*, in *Foro amm.*, Tar, suppl. al n. 6/05.

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 così definiti...».

La norma opera un chiaro riferimento alla varietà dei soggetti coinvolti, ove il privato non agisce entro le maglie di un procedimento avviato dalla pubblica amministrazione, ma in caso ricorra una modalità programmatica che ammetta un soggetto privato, come nel caso della «programmazione negoziata», questi è legittimato a partecipare sin dal principio dell'*iter* procedurale, già in fase di definizione del pubblico interesse.

La posizione che se ne evince è di primo piano nello schema del procedimento amministrativo, giungendo oltre a sancire il suo coinvolgimento nell'individuazione del pubblico interesse, anche a vincere con forza le reticenze menzionate dall'art. 13 l. proc. amm.

Si ritiene ormai pacificamente in dottrina che il privato sia legittimato a partecipare anche agli atti di programmazione e pianificazione, essendo questi già autorizzato ad accedere di norma al procedimento⁶¹.

Esaminando il novero delle possibili forme di programmazione, di cui al comma 203, di fatto solo l'intesa istituzionale di programma sembra provvista di carattere programmatico, mentre tutti gli altri moduli, oltre a quelli accessori di cui all'art. 27 l. n. 142/90 ed agli accordi tra soggetti pubblici per l'attuazione degli accordi, presentano carattere realmente attuativo, rendendo perciò relativi procedimenti sussumibili nell'alveo della disciplina della legge n. 241/90⁶².

Quanto alla compatibilità degli strumenti citati con gli schemi di accordi previsti nell'art. 11, il primo dato di rilievo è costituito dalla finalità perpetrata, che in questi ultimi è costituita dalla garanzia di una modalità alternativa del procedimento amministrativo, mentre gli schemi di programmazione negoziata sono sintomatici di una volontà di coordinamento di molteplici apporti ed attività negoziali.

La tesi che appare preferibile, condivisa peraltro dalla dottrina più recente è nel senso di ritenere applicabile in via generale la disciplina dell'art. 11 all'intera categoria degli accordi amministrativi, adope-

⁶¹ L. MANZI, *Contrattualità dell'azione della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. amm.*, 1998, 43-45.

⁶² P. TROVATO, *La partecipazione e l'amministrazione contrattata*, in *Riv. amm.*, 1998, 10 ss.

rando ad esempio il suddetto schema ai contratti di programma qualora essi attengano all'esercizio del potere amministrativo, traducendosi per questo nell'impegno, espresso dalla pubblica amministrazione, di emettere provvedimenti favorevoli all'impresa purché questa però si impegni a realizzare determinati provvedimenti correlati ad investimenti predisposti proprio allo scopo di perseguire finalità di interesse pubblico⁶³.

3. La natura della controparte quale fattore distintivo delle tipologie di accordi: l'art. 15 l. 241/90

L'art. 11 l. n. 241/90 richiede che il soggetto controinteressato alla stipulazione dell'accordo sia un privato; è proprio la suddetta caratteristica che vale a distinguere la fattispecie *de qua* da quella contemplata dall'art. 15 della medesima legge⁶⁴.

Tale norma è ritenuta *il genus degli accordi tra amministrazioni*⁶⁵, costituendo la fonte primaria dell'istituto, preceduta soltanto dall'art. 27 legge n. 142/90, poi confluito nell'art. 34 d.lgs. n. 267/00⁶⁶.

In realtà tale possibilità era già annoverata in alcune normative di settore, ma l'avvento dell'art. 15 costituisce il parametro normativo di riferimento per l'istituto in esame, fornendo una disciplina tendenzialmente generica, recante in maniera puntuale soltanto l'indicazione dei potenziali soggetti coinvolti.

Viene formulata in tal modo una normativa comune in tema di accordi tra le pubbliche amministrazioni, configurando la fattispecie di cui all'art. 34 d.lgs. n. 267/00 come la modalità più tangibile di estrinsecazione dello schema convenzionale tra pubbliche amministrazioni. Tale ultima disposizione si occupa del cd. accordo di programma⁶⁷, strumento procedimentale ad applicazione generale utile alla realizzazione di molteplici opere di pubblico interesse.

⁶³ N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi: fondamenti e caratteri*, in *RiDP*, 1997, 46 ss.

⁶⁴ Art. 15 (Accordi fra pubbliche amministrazioni): 1. *Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.* 2. *Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2, 3 e 5.*

⁶⁵ F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 1264.

⁶⁶ Sul tema degli accordi di programma si veda A. CIMELLARO, *La nuova conferenza di servizi e gli accordi di programma: guida alla procedura dopo le modifiche apportate dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 alla legge 241/1990*, Rimini, 2005.

Si profila una nuova distinzione nell'ambito della categoria degli accordi, tra accordi «orizzontali», di cui all'art. 15, stipulati tra soggetti in posizione di parità, ed accordi «verticali», afferenti rapporti tra P.A. e cittadini, contemplati dall'art. 11.

Stante la differente collocazione da essi posseduta nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo, che pone quelli verticali nel III capo, dedicato alla partecipazione dei cittadini al procedimento, diversamente da quelli orizzontali, inseriti nel IV capo, in tema di semplificazione dell'azione amministrativa, è stato affermato⁶⁸ che gli accordi verticali sarebbero indicativi della volontà di ricercare una nuova legittimazione di potere, mentre quelli orizzontali sarebbero invece rivolti a rendere più efficiente il funzionamento dell'assetto organizzativo istituzionale.

Anche l'istituto degli accordi stipulati tra più PPAA. rientra nella generale tendenza all'abbandono di una concezione spiccatamente autoritativa dell'attività pubblicistica in favore di uno schema più incline alla negozialità ed alla libertà delle forme di conclusione degli accordi, conferendo una maggiore rilevanza all'elemento del consenso, nonché, attraverso la reciproca cooperazione, garantendo uno strumento di eccezionale rilevanza in termini di semplificazione ed efficienza dell'attività amministrativa, obiettivo da sempre agoniato dai giudici di Palazzo Spada⁶⁹.

È proprio l'ampiezza della disposizione di cui all'art. 15, in cui non viene fornita alcuna indicazione in relazione al procedimento, all'oggetto o ai soggetti legittimati ad agire, a rendere la completa atipicità della tipologia convenzionale in essa prevista, la quale rinvia per ogni ulteriore profilo ai commi 2, 3, 5 dell'art. 11 l. n. 241/90.

⁶⁷ «L'accordo di programma consiste nel consenso unanime delle amministrazioni o enti circa la realizzazione di un'opera, di un progetto o di un intervento: tale consenso, così come avviene nel campo privatistico per l'accordo contrattuale, si forma progressivamente attraverso fasi successive che sono normalmente scandite da atti o deliberazioni degli organi degli enti e delle amministrazioni interessate...» Cons. Stato, sez. IV, 10 agosto 2001, n. 4206.

⁶⁸ M. NIGRO, *Conclusioni*, in A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, in *Quaderni del Formez*, Roma, 1988, 80.

⁶⁹ In tal senso Cons. Stato, sent. n. 1007 del 20 febbraio 2002; nella pronuncia si afferma che l'accordo di programma una forma di procedimento che riduce o del tutto elimina i tempi della procedura, disponendo che tutte le amministrazioni provviste di competenza in materia, piuttosto di esaminare il progetto in parti diverse e separate, si riuniscano esprimendo delle decisioni generali, di carattere unitario.

Il richiamo alla normativa generale di cui all'art. 11 è indicativo del fatto che i suddetti accordi vanno ad inserirsi entro un *iter* procedimentale già avviato, con l'obiettivo precipuo di definire il contenuto del provvedimento o piuttosto sostituirlo, ragion per cui essi sarebbero conclusi soltanto nell'esercizio di potestà amministrative, e si porrebbero soltanto in funzione preliminare al successivo provvedimento, oppure a quello sostitutivo di esso⁷⁰.

L'art. 15 della l. proc. amm. rappresenta la normativa di riferimento in materia di strumenti di programmazione negoziata, fungendo quindi da solido referente normativo all'interno di una disciplina, peraltro, particolarmente confusa, per un duplice ordine di ragioni: in primo luogo, l'imprecisa sussunzione dei moduli di programmazione negoziata, conclusi tra pubblica amministrazione ed imprese, entro il medesimo schema negoziale di quelli estrinsecatisi tra più soggetti pubblici.

È da aggiungere, che la diffusa crisi della nozione canonica di «programmazione negoziata», intesa quale *procedimento autoritativo e vincolante per i privati*⁷¹, ritrova le proprie ragioni anche nel crescente sviluppo di modalità procedurali spesso imperniate su schemi non istituzionalizzati^{72, 73}.

Una volta individuata la normativa base di riferimento, è opportuno porre attenzione al contenuto previsto dal comma 203 dell'art. 2, l. n. 662/1996.

Scorrendo l'elenco delle tipologie programmatiche contenute, si traggono alcune indicazioni di rilievo, tra cui in primis una sorta di tendenziale differenziazione, in relazione ai soggetti legittimati a parteciparvi.

⁷⁰ R. DAMONTE, *Atti, accordi, convenzioni nella giustizia amministrativa*, Padova, 2002, 145 e s.

⁷¹ R. FERRARA, *La programmazione «negoziata» tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 429 ss.

⁷² Un esempio emblematico in tal senso è costituito dai cd. protocolli d'intesa.

⁷³ Tra le altre notevoli difficoltà sottese all'utilizzo degli strumenti di programmazione negoziata, ha osservato acutamente L. ZOPPOLI, *Patti e contratti in Calabria. Nuove stelle del firmamento degli strumenti di promozione dello sviluppo?* Relazione al convegno su «*Patti e Contratti in Calabria*», 1998, che la programmazione negoziata identifica uno schema organizzativo cui accedono più soggetti, dato che ormai i soggetti pubblici interessati sono più di uno. Si tratta, dice Zoppoli, di una modalità concertativa il cui esito è legato in gran parte all'attivazione di alcune risorse, il cui potere è detenuto dal potere politico centrale; proprio tale ragione induce «ad un rapporto tutto interno ai circuiti tradizionali della politica, con gli effetti di rallentamento e depotenziamento».

Osservando il testo della norma, i privati sarebbero legittimati a prendere parte a tutti i modelli proposti, eccetto all'intesa istituzionale di programma; oltre a ciò, l'elemento di maggiore impatto è di certo rappresentato dal fatto che in ogni altra categoria di programmazione contemplata dalla norma, in realtà, i soggetti privati sono costituiti dalle imprese, le cui qualità costitutive, come è stato opportunamente rilevato, appaiono assolutamente determinanti ai fini della realizzazione dell'intervento o del progetto, o di qualsiasi altro elemento idoneo a rappresentare l'oggetto dell'azione di concertazione promossa dalla parte pubblica⁷⁴.

Da quanto finora esposto ne discende una piena libertà in senso positivo conferita alle pubbliche amministrazioni di concludere accordi in termini di totale discrezionalità, e stabilirne autonomamente il contenuto; manca una puntuale disciplina in merito alle modalità procedurali ed alle inevitabili conseguenze della conclusione di una tipologia contrattuale simile, essendo il tutto rimesso all'opera ermeneutica del CIPE, il quale «può definire ulteriori tipologie della contrattazione programmata disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di verifica e di controllo»⁷⁵.

Stante la sostanziale indeterminatezza della disciplina offerta in materia, non resta che far riferimento al dettato degli artt. 11 e 15 l. n. 241/90 in tema di accordi stipulati tra pubbliche amministrazioni e tra pubblica amministrazione e privato.

Si è detto più volte che l'art. 11 rappresenta la normativa di riferimento in materia di accordi amministrativi, per cui è opportuno domandarsi se anche gli accordi intervenuti tra pubbliche amministrazioni rientrino in una categoria unica, rispetto alla quale l'art. 11 funga da parametro di riferimento.

La risposta al quesito è tendenzialmente positiva, ma è opportuno porre un distinguo al riguardo.

Parte della dottrina incline ad una visione privatistica⁷⁶ dell'istituto degli accordi, è solita includere nella categoria in esame anche gli

⁷⁴ Ancora sul tema R. FERRARA, *La programmazione «negoziata» tra pubblico e privato*, 446.

⁷⁵ Art. 2 commi 204 ss. l. 662/1996.

⁷⁶ MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001; G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, 2001; COMPORZI, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1996.

accordi di programma e gli accordi tra pubbliche amministrazioni, eccetto sparute voci dissonanti⁷⁷.

Di converso, l'orientamento favorevole ad un'opzione in senso pubblicistico⁷⁸ appare ancora più favorevole ad ammettere un istituto del genere, per via della totale parità delle parti coinvolte.

La posizione della giurisprudenza sul punto si pone sostanzialmente in linea con quella della dottrina⁷⁹, giungendo a sancire definitivamente la natura di norma di raccordo esercitata dall'art. 15, una sorta di linea invisibile che separa gli accordi intercorsi tra privati e pubbliche amministrazioni, e tra pubbliche amministrazioni, fino ad annullarne le diverse qualifiche soggettive⁸⁰.

Ragionando in tal senso, finirebbero per rientrare nell'alveo dell'art. 11 una serie di istituti amministrativi con funzioni di programmazione e coordinamento, come quello previsto dall'art. 14, ovvero il consenso prestato dalle amministrazioni in sede di adesione ad una conferenza di servizi.

Come è stato correttamente rilevato in dottrina⁸¹, non è implicito che modalità di coordinamento tra più soggetti pubblici, in cui opera il consenso prestato dagli stessi, determinino automaticamente l'insorgere di un incontro di più volontà vincolante per le parti; posto ciò, il modulo della conferenza di servizi è meramente procedimentale, agendo soltanto in funzione di sostituzione dei canonici schemi di interazione

⁷⁷ R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993; l'autore pur ritenendo gli accordi infraprocedimentali soggetti alle norme di diritto comune, allo stesso tempo, non manca di porre l'accento sulla funzione tipicamente organizzatoria da essi svolta, che ne determina inevitabilmente la sottoposizione ai principi del diritto pubblico.

⁷⁸ PERICU, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001; E. BRUTI LIBERATI, voce *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.* (V agg.) Milano, 2001; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, Napoli, 2000; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale ed accordi di programma*, op. cit.

⁷⁹ Sul punto si veda Cons. Stato, sez. VI, n. 25 del 5 gennaio 2001, in cui si legge che «in molti casi solo il positivo esercizio di più poteri amministrativi autonomi consente il raggiungimento dei risultati prefissati e l'accordo tra le amministrazioni interessate costituisce il migliore strumento per garantire una forma di coordinamento idonea al soddisfacimento del pubblico interesse (o meglio dei diversi interessi pubblici, di cui sono portatrici le differenti amministrazioni interessate)»; della stessa opinione anche Cons. Stato, sez. VI, n. 1902 del 8 aprile 2002.

⁸⁰ G. GRECO, *Accordi amministrativi*, op. cit., 179.

⁸¹ G. GRECO, *Accordi amministrativi*, op. cit., 181.

tra più soggetti pubblici, non determinando perciò la nascita di alcun impegno, l'incontro di più volontà alla base di ogni forma di accordo.

Una volta assunto che i risultati della conferenza di servizi non rappresentano accordi veri e propri, si è posta l'attenzione⁸² anche su un altro aspetto di primaria importanza: la possibilità di far rientrare gli accordi di programma nello schema di cui all'art. 11, dato che ad essi partecipano sia le amministrazioni con funzioni attive, che quelle che agiscono con semplice azione di coordinamento o consultive.

Lo schema degli accordi di programma, seppur preveda, infatti, la necessità che tutti i soggetti coinvolti vi partecipino, ed in qualsiasi fase, non implica di per sé l'insorgere di un vincolo contrattuale. Il dato fondamentale è rappresentato dall'assoluta diversità delle funzioni svolte, per cui soltanto le amministrazioni attive, esprimendo le proprie manifestazioni di volontà, determinano la nascita di un reciproco impegno⁸³.

Ai fini di un corretto inquadramento sistematico degli accordi tra pubbliche amministrazioni, appare di certo preferibile una lettura dell'art. 15 entro una prospettiva più spiccatamente pubblicistica, presentando la fattispecie *de qua* delle connotazioni più segnatamente rivolte in tal senso, quali l'autoritatività del provvedimento unilaterale, destinato a produrre i propri effetti nei confronti di soggetti terzi.

Una tipologia di accordo di programma, ad esempio avente ad oggetto la variazione di strumenti urbanistici, risulterebbe difficilmente inquadrabile entro schemi puramente privatistici, costituendo di per sé la materia urbanistica, una delle più immediate manifestazioni del potere pubblicistico esercitato dagli enti locali.

4. Modalità di tutela a confronto: la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 11 l. 241/90 e la strada alternativa del ricorso allo strumento arbitrale

L'ultimo comma dell'art. 11 recita: «*Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*».

⁸² G. GRECO, *Commento all'art. 27, l. 8 giugno 1990 n. 142*, in V. ITALIA, M. BASANI (a cura di), *Le autonomie locali*, Milano, 1990.

⁸³ G. GRECO, *Accordi amministrativi*, op. cit., 183.

La ratio sottesa alla scelta del legislatore riflette la volontà di semplificare le modalità di tutela in sede di accordi, predisponendo uno schema puntuale di ogni possibile evenienza successiva alla conclusione dell'accordo stesso.

Dottrina e giurisprudenza si sono interrogate più volte circa la portata dell'innovazione in relazione alla posizione del privato contraente⁸⁴.

La Suprema Corte si è espressa⁸⁵ sostenendo l'idoneità della giurisdizione esclusiva del G.A., di cui sopra, a ricomprendere tutte le controversie inerenti l'esercizio della funzione amministrativa attraverso lo strumento dell'accordo; in tal modo il G.A. sarebbe legittimato a giudicare qualsiasi questione relativa a contratti già conclusi, al fine di valutare la legittimità del contenuto o la conformità allo schema normativo, oltre che le controversie relative alla fase di formazione dell'accordo stesso⁸⁶.

La Corte costituzionale in seguito, con le sentenze 204 e 281 del 2004, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale parziale degli artt. 33 e 34 d.lgs. 80/1998, ha sostenuto la sussistenza della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in relazione alle «*controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero ancora rela-*

⁸⁴ La tematica delle controversie nei confronti della pubblica amministrazione, in relazione a tutte le problematiche afferenti il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, ha costituito oggetto di approfondimento da parte della dottrina; si vedano in proposito V. MOSCARINI, *Risarcibilità del danno di lesione di interessi legittimi e nuovo riparto di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 803; AA.VV., *Giustizia amministrativa*, a cura di F.G. SCOCA, Torino, 2003; F.G. SCOCA, *Riflessioni sui criteri di riparto delle giurisdizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 549; A.M. SANDULLI, *Questioni recenti in tema di discriminazione della competenza, tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 1952, I, 1073; P. SYELLA RICHTER, *Discrezionalità, vincolatezza e riparto di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 1992, I, 756; F. BENVENUTI, *Nuovi indirizzi del processo amministrativo*, in *Dir. econ.*, 1998, 529; F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205*, Milano, 2001; AA.VV., *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla legge 21 luglio 2000, n. 205*, a cura di V. Cerulli Irelli, Torino, 2000.

⁸⁵ Cass. civ., S.U., 12 marzo 2001 n. 105.

⁸⁶ F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., 1262.

tive all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore»⁸⁷...

Posto ciò, prosegue la Consulta, la materia dei pubblici servizi può costituire oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, qualora in essa la pubblica amministrazione agisca esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà riconosciuta *ex lege* di adottare strumenti negoziali come modalità alternativa al potere autoritativo, se decida di avvalersi di tale facoltà, che impone ugualmente l'esistenza di un potere autoritativo, in conformità al dettato dell'art. 11 l. n. 241/90.

La Corte costituzionale, quindi, ha definitivamente sancito l'esclusione della giurisdizione esclusiva del G.A. in caso di meri «comportamenti» della pubblica amministrazione in materia urbanistica ed edilizia, affermandone, al contrario, la piena competenza e conferma, invece, la competenza in materia di risarcimento del danno, tanto in sede di giurisdizione generale di legittimità, quanto in quella di giurisdizione esclusiva⁸⁸.

La Corte costituzionale, nella pronuncia 191/2006, riprende in sostanza, le medesime argomentazioni finora riportate ai fini della valutazione della norma impugnata, ricomprendendo per l'appunto nella giurisdizione esclusiva del g.a. alcune ipotesi in cui la pubblica amministrazione acquisisca la proprietà del bene in conseguenza di un mero comportamento, in violazione del dettato dell'art. 103 della Costituzione.

⁸⁷ Corte cost. sent. n. 204/2004; per un approfondimento sul tema cfr. L. COEN, *Corte cost., 204/2004: una prima lettura in tema di servizi pubblici*, in *Forum di Quaderni costituzionali* in www.forumcostituzionale.it, 2004; G. VIRGA, *Il giudice della funzione pubblica (sui nuovi confini della giurisdizione esclusiva tracciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204/2004)*, in www.lexitalia.it.

⁸⁸ Il ragionamento operato dalla Consulta funge tuttora da brocardo normativo di riferimento; infatti, di recente nella pronuncia. n. 96 del 2008, in relazione ad un procedimento camerale avente ad oggetto la liquidazione dei compensi spettanti agli avvocati per l'attività prestata nei giudizi civili, L'Avvocatura generale ribadisce il *dictum* di cui alla sentenza 204/2004, «ove si afferma che l'art. 103 Cost. non ha attribuito al legislatore una discrezionalità assoluta ed incondizionata nella individuazione delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi. Da ciò consegue che nel caso in esame, mancando il collegamento funzionale tra il contenzioso finalizzato al recupero del credito professionale e la posizione autoritativa della pubblica amministrazione, non sarebbe configurabile una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva».

Con una sapiente opera di puntualizzazione, essa chiarisce anche la nozione di comportamenti della P.A. non costituenti esercizio di un potere pubblico neanche in via mediata, affermando che i «comportamenti» ritenuti esorbitanti dallo schema della giurisdizione amministrativa esclusiva, non vanno identificati con tutti i comportamenti esistenti, bensì soltanto con quelli che, sulla base di riferimenti formali e fattuali di ogni concreta fattispecie, non risultano riconducibili all'esercizio di un pubblico potere.

la Consulta prosegue statuendo che il dato caratterizzante è costituito dalla semplice emersione di un agire riferibile causalmente ad una funzione, la quale *ex lege*, deve ritenersi appartenente all'amministrazione agente, e che sempre, in base alla legge, essa sia legittimata a svolgere, per cui anche in concreto, essa risulti svolta⁸⁹.

È ormai pacifica in giurisprudenza la configurabilità della giurisdizione esclusiva in capo al G.A. in relazione a tutte le controversie aventi per oggetto accordi⁹⁰, ed in cui l'amministrazione sia parte attrice⁹¹.

È necessario, però, operare un'importante distinzione: in fase di stipulazione dell'accordo, la P.A. agisce in via discrezionale, con la necessaria implicazione di andar soggetta alle norme stabilite in materia; al contrario, nella fase susseguente a quella della conclusione, qualora il vizio sia addebitabile alla stessa P.A. allo scopo di portare a termine l'accordo, quale forma di tutela può ricevere il privato?

⁸⁹ Corte cost., sent. 191/2006, in www.lexitalia.it, 9/2006.

⁹⁰ È da segnalare un consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di controversie aventi ad oggetto convenzioni urbanistiche, la cui disciplina è estendibile anche alle convenzioni di lottizzazione; l'orientamento è espresso compiutamente in Cass., SS.UU., 11 agosto 1997 n. 7452, secondo il quale in base all'art. 11, comma 5, l. n. 241/90, essendo una norma immediatamente applicabile anche rispetto ad accordi conclusi prima della sua entrata in vigore, rimette alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi, in funzione di individuazione del contenuto di un provvedimento che la pubblica amministrazione è chiamata ad emettere al termine di un procedimento diretto ad esercitare una funzione amministrativa pubblica. In tal senso anche T.a.r. Toscana, 11 luglio 200, n. 1627; T.A.R. Lombardia Milano, 25 giugno 2001, n. 4523.

Interessanti contributi sul tema anche in L. ZANETTI, *L'applicazione giurisprudenziale dell'art. 11 della legge sul procedimento*, in *Riv. trim. app.*, 2000, 533 ss.; ID., *Gli accordi amministrativi previsti dalla l. n. 241 alla prova dei fatti*; A. FABRI, *Giurisdizione esclusiva: i modelli processuali*, Torino, 2003.

⁹¹ In tal senso Cass. S.U., n. 87, 2 marzo 2001, in *Mass. giust. civ.*, 2001, 349; Cass. S.U., n. 7447, 21 maggio 2002, in *Cons. Stato*, 2002, II, 1373.

A tal proposito è opportuno far riferimento alla natura dell'invalidità dedotta dal soggetto⁹²; qualora si versi in ipotesi di nullità o carenza di potere, sarebbero applicabili i principi civilistici in materia, fermo restando poi «*il potere della pubblica amministrazione di recedere unilateralmente dagli accordi per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo, in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato*».

L'istituto del recesso, la cui natura ha suscitato non pochi dubbi in dottrina⁹³, presenta profili costitutivi del tutto propri, e soprattutto di stampo spiccatamente pubblicistico, connotati che valgono a differenziare con forza l'istituto in area privatistica ed in quella pubblicistica⁹⁴.

Anche l'istituto del recesso assume differenti connotazioni a seconda della teoria sulla natura degli accordi che si decida di adottare; la prospettazione dell'accordo sullo schema del contratto di diritto pubblico, infatti, costruisce tale rimedio come una modalità di esercizio dell'autotutela in capo alla P.A., dovuta all'insorgenza di fattori imponderabili, e di conseguenza troveranno applicazione le norme di cui al capo III, l. n. 241/90.

La teoria contrattualistica, invece, lo fa rientrare nell'ambito dell'art. 1373 c.c. in conformità alla disciplina degli atti unilaterali di diritto privato.

È da ritenersi assolutamente preferibile la teoria di matrice pubblicistica, per una serie di importanti ragioni; in primo luogo, il postulato della non esauribilità del potere amministrativo, al di là che si esprima in veste di provvedimento oppure di accordo⁹⁵, nonché la configurazione del rimedio dell'indennizzo non tanto in qualità di corri-

⁹² R. PROIETTI, *Le novità in tema di procedimento e provvedimento amministrativo*, op. cit., 54.

⁹³ Secondo alcuni autori (T. TESSARO, *L'irregolarità dell'atto amministrativo in La Gazzetta degli Enti Locali*, 9 agosto 2005; A. PETRILLO, *Gli accordi amministrativi nella legge 7 agosto 1990, n. 241, relativa alla disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. amm.*, 1992, 1615) si tratterebbe di recesso in senso civilistico, ovvero il potere unilaterale di agire e nel caso della P.A. sottrarsi all'accordo per seguire un obiettivo di pubblico interesse.

⁹⁴ Sul confronto tra l'istituto del recesso in senso pubblicistico ed in senso privatistico si veda par. 3.5. *Coesistenza di elementi della disciplina privatistica con quella pubblicistica: assonanze e distonie con la disciplina dell'invalidità del provvedimento amministrativo*.

⁹⁵ G. FALCON, *Convenzioni ed accordi amministrativi*, op. cit.

spettivo economico connesso all'esercizio del potere di recesso, ma piuttosto in veste di modalità di ristoro a carattere reintegrativo, con l'obiettivo fondamentale di arginare il pregiudizio sofferto dal soggetto privato, ed entro limiti ritenuti accettabili da parte della pubblica amministrazione⁹⁶.

L'attuale legge di riforma sul procedimento amministrativo vincola la P.A. a corrispondere un indennizzo al privato in caso di revoca legittima; in caso quest'ultima sia invece illegittima, l'amministrazione è tenuta a corrispondere la totale entità del danno, ancor più alla luce della pacifica affermazione della risarcibilità della lesione di interessi legittimi. *Nulla quaestio* in tema di giurisdizione, che avendo ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ricade sotto la giurisdizione esclusiva del G.A.

È interessante soffermarsi circa le conseguenze di eventuali violazioni dell'accordo da parte della amministrazione pubblica, assumibili nelle forme dell'inadempimento o dell'inerzia di quest'ultima in fase esecutiva.

Un dato risulta imprescindibile ai fini della trattazione: l'amministrazione, al momento di agire in sede di accordo, è in ogni caso soggetta ai tradizionali limiti dell'azione amministrativa, ovvero vincolatezza nel fine, adeguatezza e proporzionalità, nonché ragionevolezza, rispetto dei regolamenti e delle norme di piano, e via dicendo. Le suddette limitazioni si riverberano sulla legittimazione della P.A. a definire il contenuto del contratto o dell'accordo⁹⁷.

Secondo la ricostruzione della questione sulla scorta della tesi privatistica, il soggetto privato è titolare di una posizione di diritto soggettivo, per cui potrà avvalersi esclusivamente dei rimedi tipicamente privatistici, quali la domanda di adempimento o di risoluzione per inadempimento e l'esecuzione in forma specifica di cui all'art. 2932 c.c.

A tal proposito è utile chiedersi se il privato, in caso di inadempimento agli obblighi di un contratto preliminare, sia legittimato ad ottenere una sentenza produttiva degli effetti del contratto non concluso; il Consiglio di Stato⁹⁸ si è attestato sull'idea che se l'amministrazione non recede, ha il dovere di ottemperare all'impegno assunto.

⁹⁶ V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. cit.

⁹⁷ G. MONTEODORO, *La nuova disciplina degli accordi*, op. cit.

⁹⁸ Cons Stato, sez. VI n. 264 del 20 gennaio 2000 n. 264.

Con un'importante pronuncia del T.a.r. Lazio⁹⁹ si è pacificamente ammessa la possibilità inversa, ovvero l'ipotesi che il privato convenga in giudizio la pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 2932 c.c.

Di converso l'orientamento pubblicistico ravvisa in capo al privato una situazione di interesse legittimo tutelabile dinanzi al G.A. mediante l'impugnazione del provvedimento viziato da eccesso di potere, in caso di atti successivi contrastanti con l'accordo, o attraverso la procedura del silenzio rifiuto, in caso di mancata adozione di provvedimenti dovuti in base all'accordo¹⁰⁰.

Sul punto la giurisprudenza appare divisa, adottando di volta in volta soluzioni basate su spunti ricostruttivi diversi¹⁰¹.

Qualora si verifichi la circostanza per la quale sia il soggetto privato a rendersi inadempiente al cospetto della pubblica amministrazione, quest'ultima sarà legittimata potrà scegliere di convenire in giudizio il privato per accertarne le relative mancanze, oppure, posta la peculiare posizione soggettiva, avvalersi dei tradizionali strumenti pubblicistici¹⁰².

Dal dettato della norma dubbi sono sorti in relazione alla riserva della giurisdizione esclusiva anche nei confronti di terzi, i cui diritti

⁹⁹ T.a.r. Lazio, sez. Latina, n. 646 del 2 agosto 2005; si legge nella pronuncia che è proponibile dinanzi al giudice amministrativo la domanda di esecuzione specifica, ex art. 2932 c.c., qualora sia richiesta l'esecuzione coattiva degli obblighi derivanti da una convenzione di lottizzazione, essendo una modalità risolutiva promuovibile in relazione ad ogni tipo di obbligo da contrarre, al di là del fatto che la sua fonte sia legale o convenzionale.

¹⁰⁰ M. GARGANO, *Attività amministrativa e moduli consensuali*, op. cit.

¹⁰¹ Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 1999, n. 1657; Cons. Stato, sez. VI, sent. 264 del 20 gennaio 2000; T.a.r. Lombardia, Milano, sez. III n. 6258 del 6 novembre 2000.

¹⁰² Un esempio in tal senso in T.a.r. Brescia 13 agosto 2003, n. 1157, in relazione ad un'azione di adempimento avanzata da un'amministrazione comunale contro i privati lottizzanti ai fini dell'esecuzione di opere di urbanizzazione; posta la riconosciuta natura di accordi sostitutivi delle convenzioni di lottizzazione, ricadenti per questo entro la disciplina dell'art. 11 l. 241/90, «trattandosi di una controversia nella quale una parte del rapporto contrattuale contesta l'inadempimento dell'altra chiedendo a questo giudice di condannare il debitore inadempiente ad adempiere la propria obbligazione... (omissis) ... non ci si può che trovare di fronte ad una ordinaria azione di adempimento di cui all'art. 1453 comma 1 del Codice Civile; poi, prosegue la sentenza, l'azione di adempimento non appare incompatibile con la natura di accordo procedimentale delle convenzioni di lottizzazione volto a delineare un assetto di interessi perseguibile solo attraverso l'adempimento di obbligazioni a carico dell'una e dell'altra parte del rapporto...».

siano pregiudicati dall'accordo¹⁰³. Parte della dottrina¹⁰⁴ in passato optava per una limitazione della giurisdizione in esame alle sole parti contraenti, ragion per cui il terzo che si fosse ritenuto leso dall'accordo stesso o dalla sua eventuale mancata attuazione, sarebbe stato legittimato a far valere il proprio interesse legittimo dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione generale di legittimità e non esclusiva.

Ebbene, se si osserva il primo comma dell'art. 11, che recita «l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati...», e posto il principio di relatività del contratto, di cui all'art. 1372 c.c., ai sensi del quale esso non produce effetti rispetto ai terzi salvo nei casi previsti dalla legge, al di là della specifica adesione alla tesi privatistica o pubblicistica, deve ritenersi pienamente operante il precetto di cui all'art. 1411 c.c., ai sensi del quale non si può escludere che gli accordi producano direttamente effetti favorevoli rispetto ai soggetti terzi¹⁰⁵.

In caso di accordi procedimentali, questi sarà pienamente legittimato ad impugnare il provvedimento finale, il cui contenuto ha preso vita in sede di stipulazione dell'accordo, fermo restando che qualora la determinazione preliminare includa clausole lesive, esse dovranno essere immediatamente oggetto di impugnazione¹⁰⁶.

Diversamente in caso di accordi sostitutivi, in quanto la determinazione preventiva sarà soggetta ad impugnazione congiuntamente allo stesso accordo, ai fini della pronuncia di annullabilità del primo e della conseguente nullità del secondo; impugnazione autonoma potrà configurarsi solo in presenza di clausole lesive non presenti nella delibera preliminare, salvo verificare la natura del vizio deducibile da ricondursi comunque nella categoria dell'invalidità del contratto¹⁰⁷.

Con riferimento precipuo agli strumenti di programmazione negoziata, come si è visto in precedenza, essi ricevono tutela in forza del det-

¹⁰³ Sul punto A. REGGIO D'ACI, *Gli accordi amministrativi e la tutela dei 'terzi': quale giurisdizione?*, in www.giustamm.it, 5/2006.

¹⁰⁴ A. BORELLA, *La tutela dei terzi negli atti convenzionali*, in *Riv. amm.*, 1998, 31 ss.

¹⁰⁵ R. PROIETTI, *Le novità in tema di procedimento e provvedimento amministrativo*, op. cit., 56.

¹⁰⁶ Così L. MONTEFERRANTE, op. cit.

¹⁰⁷ Ancora sul punto L. MONTEFERRANTE, op. cit.

tato dell'art. 11 l. n. 241/90, con conseguente sottoposizione delle controversie alla giurisdizione esclusiva del G.A.

Come è stato opportunamente segnalato¹⁰⁸, sussistono casi in cui costui sarà obbligato a qualificare come diritto soggettivo la situazione giuridica al suo cospetto, in linea con il principio comunitario di effettività della situazione giuridica da tutelare, e viceversa altre ipotesi in cui si versa in situazioni di diritto soggettivo che, visto il loro inserimento in un procedimento volto alla realizzazione di interessi pubblici, richiedono necessariamente la forma dell'interesse legittimo tanto pretensivo, quanto oppositivo. La suddetta tendenza ricorrerebbe di frequente proprio nello schema della programmazione negoziata, ed in parte nel modulo delle sovvenzioni pubbliche.

Una più generale inclinazione nel senso del diritto soggettivo è invece presente non soltanto in tema di accordi tra P.P.A.A. e privati, ma anche in sede di rilascio concessioni amministrative in materia urbanistica, edilizia, ecc.

Ciò che rileverebbe, per l'appunto, sarebbe la preoccupazione di un potenziale svilimento della distinzione diritti soggettivi – interessi legittimi, rischiosa in termini di effettività della tutela per due ordini di ragioni; in primo luogo, comporterebbe il pericolo di un forte *minus* di tutela giurisdizionale, comprimendo l'area di operatività del G.A. in rapporto all'interesse legittimo, anche in sede di giurisdizione esclusiva; inoltre, potrebbe ridurre l'interesse legittimo ad un *mero presupposto processuale*, senza riuscire a renderne appieno l'effettiva portata¹⁰⁹.

La giurisdizione esclusiva non rappresenta l'unica modalità di tutela giurisdizionale, ma è ammissibile in via generale il ricorso al giudizio arbitrale, in presenza di una pretesa risarcitoria per lesioni tanto di diritti soggettivi quanto di interessi legittimi¹¹⁰.

¹⁰⁸ *L'evoluzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, Atti del XLIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2004.

¹⁰⁹ Ancora *L'evoluzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, op. ult. cit.

¹¹⁰ Il tema del rapporto tra arbitrato e giurisdizione amministrativa è approfondito da R. LASCHENA, *Arbitrato nelle controversie amministrative*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988; G. VERDE, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 217 ss.; P. DE LISE, *L'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1990, 1196; A. ROMANO TASSONE, *Giurisdizione amministrativa ed arbitrato nella legge n. 205/2000*, in *Riv. arb.*, 2000, 633; V. DOMINICHELLI, *Giurisdizione amministrativa e arbitrato: riflessioni e interrogativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 227; S. DE FE-

La *ratio* sottesa ad una simile modalità solutoria «alternativa» è la medesima che anima lo sviluppo dello strumento degli accordi amministrativi, ovvero quella di potersi avvalere tanto degli strumenti del diritto civile che quelli del diritto amministrativo, essendo ormai definitivamente tramontate le ragioni che dividevano in due compartimenti separati i due rami del diritto¹¹¹.

Il deferimento delle controversie agli arbitri rappresenta uno strumento di portata generale, applicabile per questo anche agli schemi di programmazione negoziata.

A voler riprendere le parole della Suprema Corte¹¹², «*il potere giurisdizionale degli arbitri, in quanto trova fondamento nella volontà delle parti di derogare convenzionalmente alla competenza del giudice civile, sussiste solo nell'ambito della giurisdizione di quest'ultimo. Ne consegue che non possono essere deferite al giudice privato controversie che esorbitano dalla giurisdizione del giudice ordinario per essere la materia deferita al giudice amministrativo, sia come giurisdizione generale di legittimità, sia come giurisdizione esclusiva ...*»

Tale prerogativa rinviene la propria fonte nell'art. 6, comma 2, l. n. 205/2000, ai sensi del quale «*Le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto*».

Si tratta di un dato di indubbio rilievo, in ragione della concreta possibilità di rimettere al giudizio arbitrale la potenziale risoluzione di controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi, limite in passato ritenuto del tutto invalicabile, ma ormai pacificamente condiviso. Il contenuto della disposizione, in realtà, è ben più ampio di come appare; infatti, tra le situazioni annoverabili, oltre a quelle di diritti soggettivi citate, rientrano quelle relative al risarcimento del danno ingiusto in tutte le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva, oltre che quelle relative al risarcimento del danno ed agli altri diritti patrimoniali consequenziali, anche nelle materie nelle quali abbia solo giurisdizione di legittimità.

LICE, *Le A.D.R. (Alternative dispute resolution) nei confronti della Pubblica amministrazione (intervento al Convegno di Studi del 25 settembre 2004, in materia di: «Risoluzione stragiudiziale delle controversie e gestione d'impresa: nuove prospettive per la conciliazione e l'arbitrato in materia societaria»)*, 2004, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹¹ G.P. CIRILLO, *I contratti e gli accordi della pubblica amministrazione*, op. cit.

¹¹² Cass. civ., I sez. n. 7643 del 12 luglio 1995.

Ciò induce a ritenere annoverabili anche le ipotesi di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi¹¹³, oltre a tutti gli altri diritti patrimoniali consequenziali all'annullamento di atti e provvedimenti amministrativi autoritativi¹¹⁴.

È stato rilevato che la norma citata, pur dando la stura all'utilizzo di un'importante modalità definitoria alternativa delle controversie, abbia ingenerato numerose problematiche relative alla compatibilità effettiva con la materia pubblicistica, oltre a molteplici altri profili problematici, su cui non è possibile soffermarsi in questa sede, giungendo persino quasi a porsi in conflitto con il citato obiettivo riunire in un unico giudizio tutela demolitoria e risarcitoria, obiettivo peraltro primario nella mente del legislatore in sede di riforma della giustizia amministrativa a seguito degli interventi in merito del biennio 1998/2000¹¹⁵.

5. Coesistenza di elementi della disciplina privatistica con quella pubblicistica: assonanze e distonie con la disciplina dell'invalidità del provvedimento amministrativo

Il vero fulcro dell'indagine che si sta compiendo è proprio quello di captare, nel modo più esauriente possibile, ogni aspetto attinente alla vincolatività degli strumenti di programmazione negoziata, articolando il percorso attraverso i profili disciplinari della vincolatività dell'accordo amministrativo, che ne rappresenta il referente normativo.

Nella pratica, l'intento del legislatore di favorire il più possibile l'interazione tra più amministrazioni pubbliche o tra soggetti privati e pubblici, adottando strumenti negoziali ha trovato trasfuso nella generalizzazione di tali possibilità sulla base degli artt. 11 l. n. 241/90, e nell'art. 15 che rinvia a quest'ultima disposizione per la propria disciplina normativa.

In sostanza, ponendo mente alla generale evoluzione della normativa in materia di attività negoziata della pubblica amministrazione, è evidente *ictu oculi* un tendenziale favor del legislatore in relazione alla possibilità di intervenire nei procedimenti non più esclusivamente in via autoritativa, posto che il contributo dei soggetti coinvolti in sede di for-

¹¹³ Così A. PAJNO, *La nuova giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2000, 1109.

¹¹⁴ S. VENEZIANO, *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹¹⁵ S. VENEZIANO, *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, op. cit.

mazione degli atti della pubblica amministrazione è in grado di garantire più efficacemente il raggiungimento dello scopo di pubblico interesse, fine precipuo cui devono tendere i pubblici poteri¹¹⁶.

Il punto di partenza per una puntuale ricostruzione del fenomeno è fissare la prospettiva d'indagine dalla quale poi ripercorrere l'intera sequenza logico-giuridica che ha prodotto la fattispecie di volta in volta oggetto d'esame.

Ebbene, è noto che il provvedimento amministrativo rappresenta l'ultima naturale conseguenza dell'iter canonico che si esemplifica nell'esercizio di un potere amministrativo, in termini discrezionali, da parte della P.A. Al contrario, la medesima fattispecie, se osservata dall'angolazione del soggetto privato, si traduce in un classico schema di contratto di diritto privato, che, posta l'esistenza di un diritto soggettivo, si concreta nell'esercizio di un potere negoziale, in linea con il principio dell'autonomia privata, eccetto il caso in cui non si sia al cospetto di un diritto soggettivo, bensì di un interesse legittimo.

Il dato fondamentale è costituito dal fatto che anche per il soggetto di diritto privato sussiste un'ipotesi di accordo, la cui esecuzione presenta profili spiccatamente pubblicistici, perché legati ai possibili esiti del provvedimento, determinando la singolarità della fattispecie anche in sede di esecuzione¹¹⁷.

Una volta individuati i punti di contatto tra il piano privatistico e quello pubblicistico, è possibile applicare lo schema di contratto di cui all'art. 1321 c.c., alla fattispecie degli accordi *ex art.* 11¹¹⁸.

Procedendo all'analisi dei vari elementi costitutivi, infatti, nessun problema si pone in relazione al requisito dell'accordo, considerato *quid* indefettibile anche nelle dinamiche dell'art. 11; ugualmente non discende alcuna specifica implicazione neanche in rapporto alla forma, richiesta a pena di nullità, sulla base del dettato dell'art. 11.

Gli aspetti che potrebbero rivelarsi più problematici afferiscono in primo luogo alla tematica della causa; ponendo mente, infatti, ad una tradizione dottrinale che individuava nel perseguimento del pubblico in-

¹¹⁶ R. NOBILE, *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio. Brevi notazioni sulla loro natura giuridica e sulla loro operatività*, in *Comuni d'Italia*, 2002, n. 5, pp. 639-656.

¹¹⁷ G. GRECO, *Contratti e accordi*, op. cit., 143.

¹¹⁸ A favore della tesi della non assimilabilità della categoria dell'invalidità del provvedimento amministrativo con quella del negozio giuridico privato, R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, 818.

teresse, il tratto distintivo dei contratti di diritto pubblico¹¹⁹, si evince che il perseguimento del suddetto scopo rappresenta la più classica delle manifestazioni del potere della pubblica amministrazione, rispetto a cui qualsiasi diversione dà luogo ad un vizio di eccesso di potere.

Il pubblico interesse non è detto, però, che funga da causa rispetto all'intero accordo, nel senso di andare ad interessare tutte le singole parti coinvolte nell'impegno, trattandosi piuttosto di un elemento tipizzante del contratto che si ha intenzione di concludere¹²⁰.

In relazione all'oggetto, analizzando accuratamente il dettato dell'art. 11, esso racchiude una significativa innovazione: la possibilità di rendere negoziale il potere tipicamente discrezionale esercitato dalla P.A., consentendole di concludere contratti aventi ad oggetto la funzione pubblica

Seguendo tale impostazione, sarebbe possibile parlare di contratti di diritto pubblico, quale *species* di un più ampio *genus* della tipologia del contratto in questo modo si darebbe luogo ad una pericolosa ambiguità di termini, potenzialmente foriera di rischiose implicazioni sul piano della disciplina, ragion per cui è preferibile optare per la tradizionale distinzione tra accordi procedimentali ed accordi sostitutivi¹²¹.

Lo schema negoziale dell'accordo rappresenta lo strumento deputato a raggiungere gli obiettivi citati, ed è necessario analizzarne i profili della vincolatività in primo luogo comprendendone appieno la fisionomia giuridica.

L'accordo amministrativo, in ragione della duplice natura di cui è provvisto, al contempo pubblica e privata, peculiare connotazione che si riflette anche in sede di regime di invalidità dell'accordo stesso¹²².

La *ratio* degli accordi amministrativi è intrinsecamente improntata al principio di libertà negoziale, in ragione del fatto che costituisce una modalità di svolgimento alternativa al canonico schema del procedimento amministrativo.

Parte della dottrina¹²³, in linea con un orientamento spiccatamente contrattualistico della fattispecie convenzionale, pone in luce il dato che

¹¹⁹ In tal senso G. GALLO, voce *Contratto di diritto pubblico*, in *Noviss. dig. it.*, vol. IV, 1964, 647 ss.

¹²⁰ G. GRECO, *Contratti e accordi*, op. cit., 144.

¹²¹ G. GRECO, *Contratti e accordi*, op. cit., 146.

¹²² V. MENGOLI, *Accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. cit., 88.

¹²³ S. GIACCHETTI, *Gli accordi dell'art. 11 della legge 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *www.giust.it*.

i vizi della volontà dell'amministrazione in sede di formazione dell'accordo sarebbero riconducibili nel *genus* dei vizi del consenso di cui all'art. 1427 c.c.

Molteplici obiezioni sono state sollevate sul punto¹²⁴; posto che gli accordi siano la risultante di un procedimento amministrativo, l'autore si interroga circa la mancata applicazione nel caso di specie del regime di evidenza pubblica. A ben vedere, infatti, una connotazione eccessivamente privatistica, almeno in caso di accordo procedimentale, determina una considerevole *svalutazione del ruolo di tale provvedimento*¹²⁵.

Autorevole dottrina¹²⁶ si è inserita sul tema, affermando che l'accordo in termini privatistici costituirebbe realmente il *quid* produttivo di effetti vincolanti, mentre il provvedimento conclusivo dell'iter procedimentale rappresenterebbe semplicemente un mero atto esecutivo, rispetto al quale verrebbero in rilievo solo eventuali profili di inadempimento dell'accordo, e null'altro.

Il Greco¹²⁷ risponde alle osservazioni suesposte asserendo la totale impossibilità di inquadrare l'istituto degli accordi entro uno schema strettamente privatistico; infatti, l'attività di diritto privato della Pubblica amministrazione *non garantisce l'osservanza di un vincolo di scopo in qualche modo paragonabile alla funzionalizzazione del provvedimento amministrativo*. (...) Allo stesso modo *non è affatto vero che vi sia una completa fungibilità dell'attività pubblicistica con quella privatistica*.

Si è più volte posto l'accento sulla natura composita degli accordi amministrativi, peraltro suffragata anche dal dettato dell'art. 11, ai sensi del quale agli accordi «*si applicano ove non diversamente previsto i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili*».

Il vaglio di preventiva compatibilità ai fini di una legittima integrazione tra due ordini di materie, quella pubblicistica e quella privatistica, così diverse tra loro, risulta un elemento fondamentale nell'opera ermeneutica dell'autore; nel caso di specie, costui sarà chiamato a svol-

¹²⁴ Tra tutti si veda G. GRECO, *Accordi e contratti della pubblica amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, 413.

¹²⁵ Ancora G. GRECO, *Accordi e contratti della pubblica amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema*, op. ult. cit.

¹²⁶ G. MANFREDI, *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001, 103.

¹²⁷ G. GRECO, *Attività consensuale dell'amministrazione e ruolo del cittadino*, in *Dir. econ.*, 2002.

gere la suddetta attività in concreto, in relazione ad ogni singolo caso di specie, valutandone *de visu* l'adattabilità¹²⁸.

La disamina circa la coesistenza di elementi pubblicistici e privatistici nell'alveo della disciplina dei contratti non può non imbattersi nell'inevitabile raffronto tra la categoria dell'invalidità privatistica, al suo interno ulteriormente divisa nelle sottocategorie della nullità e dell'annullabilità, e di quella pubblicistica, qualificabile in termini di annullabilità dell'atto amministrativo.

La categoria dell'invalidità dell'atto amministrativo è stata oggetto di riforma ad opera della l. n. 15/2005, ritrovando la propria disciplina organica nei dettami degli artt. 21-*septies* ed *octies* della legge n. 241/90.

Posta la natura essenzialmente pubblicistica degli accordi, è opportuno verificare quali siano i limiti di compatibilità tra questi ed i vizi del provvedimento.

Dall'analisi del contenuto dell'art. 21-*septies*, in linea con il susposto principio della compatibilità con la disciplina privatistica, mancando nella formulazione della norma alcun riferimento all'ipotesi di nullità virtuale, la categoria di riferimento sarà costituita da quella della violazione di legge.

Potrà configurarsi un'ipotesi di nullità, quindi, per mancanza di forma scritta, che la normativa sugli accordi richiede *ad substantiam*, dall'art. 1346 c.c.

In riferimento all'elemento della causa, ed al suo omologo nello schema degli accordi, come si è detto in precedenza, essa ne rappresenta un momento indispensabile, rappresentandone il connotato identificativo, ragion per cui deve ritenersi estendibile i principi civilistici in tema di nullità della causa anche alla materia degli accordi.

Il nostro ordinamento ha sempre manifestato una certa favorevole propensione nei confronti della categoria dell'annullabilità, come rimedio tipico al cospetto di un provvedimento illegittimo.

I vizi contemplati dall'art. 21-*octies* identificano l'ipotesi di un provvedimento adottato in violazione di legge, o viziato da eccesso di potere o da incompetenza, ma è legittimo domandarsi quali possano essere i possibili punti di convergenza della normativa in esame con l'istituto degli accordi.

Ebbene, la norma *de qua* presenta una chiara apertura verso il principio di conservazione dell'atto amministrativo, nel momento in cui

¹²⁸ V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. cit., 82.

essa dispone la non annullabilità del provvedimento, adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti, *qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il medesimo non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato in concreto*.

Una situazione di tal genere, se trasposta entro lo schema degli accordi amministrativi, spingerà l'amministrazione a dimostrare che il contenuto dell'accordo stesso sarebbe stato identico, nonostante l'effettuazione della comunicazione.

Seguendo l'orientamento in base al quale gli accordi non debbano avere necessariamente contenuto vincolato, sarebbe applicabile alla fattispecie degli accordi il dettato della prima parte dell'art. 21-*octies*, ma occorre operare una precisazione preliminare in merito: dato che gli accordi rappresentano la risultante di un iter procedimentale, così come accade per qualsiasi altro atto amministrativo, *nulla quaestio* in relazione a quelli che vengono definiti accordi «necessari», che le singole leggi di settore predispongono di volta in volta, oltre che per quelli organizzatori, assoggettati al medesimo procedimento¹²⁹.

Il principio della necessaria procedimentalizzazione coinvolge anche quella tipologia di accordi che potrebbero essere considerati «facoltativi», ovvero modalità organizzative alternative all'emissione di un provvedimento unilaterale autoritativo da parte della pubblica amministrazione, connotati dalla realizzazione di un interesse pubblicistico, e che per questo non rientrano *ab origine* in uno schema prestabilito.

Risulta particolarmente arduo, in determinati casi, valutare il carattere discrezionale o meno di un provvedimento amministrativo; il punto essenziale è che non è necessario che esso sia interamente di carattere discrezionale, dato che tale connotazione può anche afferire i profili dell'*an* o del *quantum*, o qualsiasi altro dei vari aspetti nei quali essa può estrinsecarsi. Sono ravvisabili anche ipotesi di accordi involgenti poteri sensibilmente limitati, in relazione ai profili di cui si è detto, con caratteri di discrezionalità attinenti ad aspetti semplicemente secondari¹³⁰.

Dal complesso degli elementi appena profilati, appare condivisibile l'idea per la quale gli accordi sono legittimati ad includere contenuti anche vincolati, ragion per cui essi sono legittimati a rientrare nel genus della illegittimità ogni volta che il giudice verifichi che il conte-

¹²⁹ G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, op. cit., 192.

¹³⁰ G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, op. cit., 196.

nuto dell'accordo in esame risultava effettivamente il solo in ottemperanza alla legge.

Da quanto sinora esposto si evince chiaramente che il provvedimento finale sarà sindacabile sia con riferimento ai tradizionali vizi di legittimità dell'atto, che sotto il profilo dell'eccesso di potere, strettamente correlato al connotato discrezionale dell'agire della pubblica amministrazione¹³¹; ciò induce a ritenere che l'istituto dell'accordo costituisca tipica espressione dell'esercizio del potere amministrativo e non piuttosto di autonomia privata, con tutte le conseguenze in termini di invalidità che ne derivano.

L'art. 11 fa riferimento espresso alle norme codicistiche in tema di obbligazioni e contratti, e a tal proposito è opportuno soffermarsi su alcune importanti applicazioni di esse nello schema degli accordi in esame.

In relazione ai principi in materia di obbligazioni, essendo proprio l'accordo un atto idoneo a determinare vincoli giuridici, partendo dal disposto dell'art. 1173 c.c., che individua le fonti dell'obbligazione, una volta avuta origine la vicenda obbligatoria, questa determina l'assoggettamento ai comuni principi sul punto, in primis, quello di cui all'art. 1174 c.c., che ne richiede il carattere patrimoniale e la rispondenza ad un interesse, patrimoniale e non, del creditore. Viene in rilievo anche qui la necessaria conformità al tradizionale canone della diligenza, richiesta ad entrambe le parti in sede di adempimento dell'obbligazione (art. 1176 c.c.).

Per quanto attiene invece ai principi regolatori in materia di contratti, parte della dottrina¹³² è incline a riconoscere la compatibilità delle norme in tema di condizione, di cui agli artt. 1353-1361 c.c.

Il suddetto elemento accidentale del contratto opera, rispetto agli accordi amministrativi, come semplice dato normativo di riferimento, senza trasformarlo in qualcosa di totalmente diverso, finalizzato al raggiungimento di scopi non previsti dalla legge¹³³.

¹³¹ G. GRECO, *Accordi e contratti della pubblica amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema*, op. ult. cit.

¹³² Sono concordi sul punto V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. ult. cit.; F. CARINGELLA, *Il procedimento amministrativo, commento organico alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Napoli, 1998, 124.

¹³³ Ancora V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. ult. cit.

Utile ai fini dell'attività ermeneutica cui è chiamato l'interprete è anche il ricorso alle norme civilistiche in tema di interpretazione, di cui agli artt. 1362-1371 c.c. È interessante notare come ricorra l'idea di valutare il contenuto complessivo dell'accordo in base ai principi contenuti nell'art. 1362, ovvero tenendo presenti tanto il dato letterale della norma quanto il comune intento delle parti, il tutto in linea, naturalmente, con un più ampio principio ispiratore di buona fede.

Qualora ci si trovi innanzi a fattispecie di dubbia interpretazione, è d'uopo, sia in caso di obbligazioni in capo al privato rispetto alla P.A., quanto nella situazione inversa, garantire un'interpretazione che risulti comunque meno gravosa per il soggetto obbligato.

Il primo dato discriminante è rappresentato, in primo luogo, dalle modalità di tutela in sede giurisdizionale, dato che l'azione di nullità è imprescrittibile, mentre quella di annullamento è attivabile entro il termine di 5 anni.

L'azione di annullamento, in ambito pubblicistico, è esperibile invece entro 60 giorni, a pena di decadenza, termine però valevole solo rispetto alla potenziale tutela di interessi legittimi, dato che in caso di diritti soggettivi il termine di prescrizione si riferisce alla posizione giuridica attivata.

Ponendo a confronto l'istituto della nullità civilistica con quello dell'invalidità pubblicistica, si evince che nel primo caso sottese al rimedio possono sussistere molteplici ragioni, tra cui la contrarietà a norme imperative, l'illiceità della causa e dei motivi, la mancanza di uno dei requisiti del contratto, ecc.

Interessante è osservare in maniera speculare una delle ipotesi previste, quella della contrarietà a norme imperative, e la figura corrispondente in sede pubblicistica, ovvero l'annullamento per vizi di violazione di legge. Rappresenta una fattispecie di tutto rilievo, in quanto in questo caso l'accordo amministrativo può essere viziato sia sotto il profilo privatistico che pubblicistico.

Da un lato, l'accordo amministrativo risulterebbe nullo, per contrarietà a norme imperative, nonché affetto da vizio di violazione di legge; la relativa azione sarebbe esperibile da chiunque vi abbia interesse.

Sul versante pubblicistico, l'accordo sostitutivo, o il provvedimento cui accede l'accordo, sarebbe invece impugnabile solo dai soggetti titolari di un interesse all'annullamento, entro il termine di decadenza di 60 giorni.

Significative differenze tra i settori privato e pubblico sono tangibili anche in relazione ad un altro istituto di particolare rilievo ai fini della trattazione della problematica sulla vincolatività dell'accordo, quello del recesso.

Come già in precedenza affermato¹³⁴, tale istituto è stato oggetto di forti perplessità in dottrina in riferimento alla natura ed alle conseguenze sul piano normativo, ancor più in ragione del correlato obbligo di indennizzo cui si accompagna, secondo quanto dispone l'art. 11 l. n. 241/90.

Tale ultimo fattore rappresenta un notevole *discrimen* rispetto al recesso di cui all'art. 1373 c.c.¹³⁵, in cui il dovere di indennizzo è subordinato all'esecuzione di una specifica prestazione, nonché rimessa all'eventualità che sia stata stipulata la previsione di un corrispettivo in caso di recesso.

Nulla di tutto ciò è presente nella fattispecie contemplata dall'art. 11, in cui l'indennizzo ha portata generale e limitato solo rispetto alla quantificazione del danno sopportato dalla controparte, rappresentando così, come già assunto in precedenza, non un corrispettivo, bensì una forma di ristoro in funzione meramente integrativa¹³⁶. È da aggiungere, inoltre, che l'istituto codicistico è rimesso alla volontà della parte, mentre il rimedio, in sede pubblicistica, è del tutto obbligatorio, e generalmente¹³⁷ fondato sulla sopravvenienza di nuovi elementi non previsti.

Da quanto esposto sinora si evince chiaramente il carattere tipicamente vincolativo degli accordi amministrativi, cui accede in veste di strumento «speciale» l'istituto del recesso¹³⁸.

¹³⁴ Cfr. par. 3.4. *Modalità di tutela a confronto: la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 11 l. 241/90 e ricorso allo strumento arbitrale.*

¹³⁵ Art. 1373 c.c. Recesso unilaterale «*Se a una delle parti è attribuita la facoltà di recedere dal contratto, tale facoltà può essere esercitata finché il contratto non abbia avuto un principio di esecuzione. Nei contratti a esecuzione continuata o periodica, tale facoltà può essere esercitata anche successivamente, ma il recesso non ha effetto per le prestazioni già eseguite o in corso di esecuzione. Qualora sia stata stipulata la prestazione di un corrispettivo per il recesso, questo ha effetto quando la prestazione è eseguita. È salvo in ogni caso il patto contrario.*»

¹³⁶ V. MENGOLI, *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, op. cit., 138.

¹³⁷ In tal senso L. CENTOFANTI, *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in *Riv. amm.*, 1993, 1038.

¹³⁸ Il Consiglio di Stato, in occasione della pronuncia n. 5479 del 11 ottobre 2005, fa notare in relazione all'obbligo di motivazione quale principio ispiratore di tutti

Può concludersi quindi che se la pubblica amministrazione decida di agire in recesso, in maniera del tutto illegittima, ovvero non spinta da ragioni sopravvenute di pubblico interesse, allora il privato contraente si vedrà riconosciuta la possibilità di ottenere il risarcimento del danno sofferto, previo annullamento dell'atto di recesso illegittimo.

Di converso, in caso di provvedimento amministrativo dal contenuto del tutto difforme rispetto all'accordo stipulato, il privato potrà scegliere di impugnare il provvedimento viziato da eccesso di potere, per carente o incongrua motivazione, per vederselo annullare, al di là della titolarità del proprio diritto soggettivo al risarcimento del danno occorso.

Tra l'altro, l'istituto del recesso presenta notevoli analogie con quello della revoca del provvedimento amministrativo, di cui all'art. 21-*quinquies* della legge sul procedimento amministrativo, in virtù del quale «*per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.*».

A ben vedere il dettato della norma si presenta sotto molteplici aspetti somigliante, in primo luogo per la sottoposizione di entrambe le fattispecie di determinazione e corresponsione dell'indennizzo al regime della giurisdizione esclusiva del G.A.; inoltre anche in questo caso è presente l'obbligo in capo all'amministrazione di provvedere al versamento di un indennizzo in funzione «compensativa» dei danni subiti dal privato.

i provvedimenti della P.A., la necessità di rispettare il suddetto principio specialmente in caso di atti di «ritiro», in qualsiasi forma, tanto di annullamento per ragioni di legittimità, quanto in caso di revoca per ragioni di opportunità.

Proseguono i giudici della V sezione che dovendo l'amministrazione perseguire un obiettivo di pubblico interesse, nella motivazione vanno estrinsecate le motivazioni in virtù delle quali si prevede che l'interesse pubblico debba prevalere sul contrapposto interesse privato.

6. Osservazioni conclusive: la reale portata della vincolatività degli strumenti di programmazione negoziata

Da quanto finora esposto in merito alle conseguenze giuridiche nascenti dalla conclusione di un accordo amministrativo, inteso quale modalità di interazione o tra un soggetto privato e la pubblica amministrazione, o tra più pubbliche amministrazioni, e la conseguente trasposizione dei modelli di programmazione negoziata entro gli schemi normativi di cui agli artt. 11 e 15 l. n. 241/90, si evince un quadro dell'attività amministrativa in continua evoluzione.

La progressiva apertura del sistema pubblicistico in favore di un modulo più spiccatamente consensualistico¹³⁹ rientra certo in un diverso atteggiarsi dell'esercizio della potestà pubblica, ma non bisogna certo pensare che ciò valga a trasformarne la reale essenza, né a farne mutare il regime giuridico¹⁴⁰. La disciplina privatistica si accosta alla pubblica amministrazione in funzione soltanto integrativa, e per giunta soltanto in relazione ai profili attinenti le obbligazioni ed i contratti, il tutto purché avvenga entro i limiti di una sua operatività.

Tale fattore trova palese riscontro in molteplici dati normativi in materia, in primis la designazione del giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva quale garante delle controversie in materia di accordi, quasi a voler riaffermare la supremazia del pubblico sul privato.

In relazione al profilo dell'obbligatorietà di tali strumenti, è opportuno porre all'interno della stessa categoria negoziale esaminata delle distinzioni, formulando alcune osservazioni in merito alle peculiarità di ognuna delle tipologie elencate.

Interessante approfondire la sequenza procedimentale in seno al patto territoriale, in cui i soggetti coinvolti sono vincolati alla stipula in primis di un accordo, entro il quale adottare tutte le misure ritenute più idonee al raggiungimento dell'obiettivo perseguito all'interno dell'ac-

¹³⁹ Si veda sul punto l'interessante spunto di G. PERICU, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.G. ROVERSI MONACO, F.G. SCOLA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1990.

¹⁴⁰ G.M. ESPOSITO, *La nuova organizzazione amministrativa dell'intervento pubblico. Procedura della programmazione negoziata*, Torino, 2001, ribadisce che la ratio di siffatta estensione dello strumento dell'accordo tra soggetti pubblici e privati in tema di sviluppo economico in tutto il territorio nazionale, risiede nell'obiettivo di valersi delle peculiari connotazioni del modello di programmazione negoziale ai fini di un significativo potenziamento dell'attività amministrativa in termini di efficacia, efficienza, e semplificazione.

cordo principale, e poi a concludere quest'ultimo. Determinandosi a definire il contenuto di un atto generale, ossia quello rivolto alla promozione ed allo sviluppo locale, e non a perseguire la risoluzione di un singolo caso concreto, il suddetto schema sembrerebbe attagliarsi maggiormente al dettato dell'art. 15, in cui tutti i soggetti si indirizzano al conseguimento di un comune obiettivo, piuttosto che non a quello dell'art. 11, in cui si realizza, come per i contratti sinallagmatici, una sintesi tra gli opposti interessi dell'amministrazione e dei privati¹⁴¹.

Da ciò può desumersi che l'accordo principale del patto territoriale, rivestendo carattere essenzialmente programmatico, è provvisto di valenza normativa, racchiudendo in sé l'insieme delle indicazioni cui le parti coinvolte devono attenersi in vista del raggiungimento della finalità di sviluppo.

Il ragionamento suesposto è applicabile anche per gli altri strumenti previsti *ex lege* in tema di programmazione negoziata, e consente di affermare pacificamente il carattere vincolativo del più ampio genus degli accordi, in cui la categoria in esame rientra pienamente.

La conseguenza di tale ricostruzione è rappresentata in primo luogo, dalla garanzia di tutela a fronte della inosservanza degli obblighi assunti, inottemperanza impugnabile per vizio di eccesso di potere; qualora, invece, esso si concreti nell'adozione di un atto diverso da quello convenuto nell'accordo da una delle amministrazioni coinvolte, se non giustificata da adeguate ragioni, legittima le altre parti a richiedere l'annullamento dell'atto.

Infine, in sede di giurisdizione esclusiva del G.A., è configurabile anche un diritto al risarcimento del danno da inadempimento, in virtù di un'estensione della disciplina di cui all'art. 15 l. n. 241/90, in funzione del rinvio da essa stessa operato ai dettami dell'art. 11 della medesima legge.

¹⁴¹ G. CORSO, F. TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Rimini, 1991, 70.

CAPITOLO QUARTO

LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA NELL'AMBITO DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

SOMMARIO: 1. L'esercizio consensuale dell'attività amministrativa di trasformazione e governo del territorio: il ruolo della programmazione negoziata. – 2. Gli strumenti operativi della programmazione negoziata tra diritto interno e diritto comunitario. – 3. Dalla consensualità alla pianificazione integrata. – 4. I programmi urbanistici polifunzionali. – 5. Il recupero e la riqualificazione urbana ed ambientale: i contratti di quartiere.

1. L'esercizio consensuale dell'attività amministrativa di trasformazione e governo del territorio: il ruolo della programmazione negoziata.

Una disamina completa della tematica della programmazione negoziata non può prescindere dall'analisi di un settore quale quello urbanistico fortemente correlato ad esso.

A tale scopo, occorre preliminarmente dar conto del quadro normativo di riferimento, caratterizzato da continui interventi legislativi, i quali hanno determinato, dapprima in maniera meno evidente, e col tempo con una rilevanza via via maggiore, il ricorso a strumenti consensuali di esercizio dell'attività amministrativa nel settore dell'uso e governo del territorio.

Tradizionalmente in dottrina si suole utilizzare il termine «*programmazione negoziata in ambito urbanistico*» per identificare la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private, in vista dell'attuazione di interventi diversi, ma ugualmente accomunati dal fatto di essere riferiti contestualmente ad una finalità di sviluppo del territorio, e che richiedono, pertanto, una valutazione complessiva ed univoca delle attività e dei progetti necessari per la realizzazione di tale finalità pubblica¹.

Più precisamente, occorre considerare che la nozione di «*programmazione negoziata*» nasce a seguito del collegamento sempre più

¹ I.M. MARINO, *La programmazione come «sistema giuridico»*, op. cit.

stretto, emerso sul finire dello scorso secolo, tra pianificazione urbanistica e programmazione economica, a causa degli ingenti interessi economici legati al territorio².

Come innanzitutto, tracce della prassi della contrattazione degli interventi sul territorio sono rinvenibili in Italia fin dagli anni settanta, epoca a cui risalgono i primi accordi di programma fra lo Stato ed imprenditori privati, ispirati, appunto, alla volontà di realizzare forme di pianificazione territoriale concordate tra pubblico e privato.

Tuttavia, è a partire dagli anni '90 che concetti quali quelli di riqualificazione urbana e sostenibilità ambientale diventano gli obiettivi primari da raggiungere attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti speciali, denominati programmi complessi, i quali danno un impulso decisivo al processo evolutivo del sistema di pianificazione territoriale verso forme negoziate in grado di assicurare, a differenza degli strumenti tradizionali, una gestione integrata attraverso il concorso di risorse pubbliche e private, il tutto in stretta correlazione con la programmazione economica e degli investimenti³.

Più di recente, poi, accanto all'obiettivo del raggiungimento, tramite strumenti di urbanistica concordata, di un rapido ed efficace sviluppo del territorio, si è aggiunta anche la necessità concreta di garantire l'attuazione effettiva del principio di sussidiarietà, di origine comunitaria, ma costituzionalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione⁴, sul quale si è già avuto modo di soffermarsi nel capitolo I.

È opportuno però ripercorrere le tappe fondamentali della disciplina attualmente vigente, partendo dal d.lgs. n. 96/1993, con il quale il legislatore ha inteso, con un intervento organico avente ad oggetto la risistemazione razionale del territorio, favorire una politica di recupero e di sviluppo delle aree depresse, mediante l'utilizzo di strumenti di coordinamento dell'azione statale con quella regionale e comunitaria⁵.

² Sul punto, P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007, 195, rileva che «La correlazione tra economia e territorio produce effetti che non hanno mai avuto l'incidenza attuale, considerando in passato i due settori tra loro separati, o al più ponendo in un formale rapporto di subordinazione le iniziative economiche alle scelte della pianificazione e ritenendo che fosse possibile instaurare una gerarchia tra prescrizioni urbanistiche e scelte economiche».

³ N. ASSINI, T. TARDELLI, *Governo del territorio. Pianificazione urbanistica ed «Amministrazione consensuale»*, Bergamo, 2006, 98.

⁴ F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003, 1982.

⁵ R. GRACILI, L. MELE, *L'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, op. cit., 301.

Il programma di recupero, in particolare, ha comportato l'allestimento, da parte dello Stato, di siti industriali nelle aree depresse a fronte dell'impegno degli imprenditori di impiantare *in loco* industrie che garantissero lo sviluppo economico ed occupazionale dell'area medesima. In questi primi accordi di programma, dunque, è già possibile rintracciare una prima forma di concertazione, la cui *ratio* è, a sua volta, alla base della stessa programmazione negoziata.

Una peculiare forma giuridica dei nuovi strumenti di pianificazione concordata del territorio viene, poi, delineata per la prima volta dal d.l. 8 febbraio 1995, n. 32, convertito nella legge 7 aprile 1995 n. 104, successivamente modificata ed integrata dalla legge finanziaria del 1996 n. 662, con il quale sono stati stanziati fondi strutturali, di derivazione comunitaria, finalizzati a consentire la realizzazione di interventi per grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse del territorio nazionale⁶.

In particolare, i moduli di coordinamento nel governo del territorio sono stati classificati ad opera del citato provvedimento normativo in programmazione negoziata in senso stretto, accordo di programma, contratto di programma ed intese di programma.

In realtà, figure affini che quasi anticipano gli interventi di riqualificazione disposti nel '95 sono ravvisabili già nella legge n. 64 del 1° marzo 1986 sulla «*Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*».

La suddetta legge, prevedeva infatti un Piano triennale di sviluppo per la cui realizzazione utilizzava il concetto di «*accordo di programma*», da intendersi come «*l'iniziativa integrata e coordinata di Regioni, Enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, per la realizzazione degli interventi previsti nel Programma triennale di sviluppo*», allo scopo di favorire le

⁶ M. ANNESI, *Il «Sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale»*, in M. ANNESI, D. PIAZZA (a cura di), *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale. Normativa coordinata*, SVIMEZ, Bologna, Il Mulino, 1996; A. GIANNOLA (a cura di), *Le politiche per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno*, 2000, Il Mulino, Bologna; P. MAGNATTI, G. MELE, G. ROSA, *Fondi strutturali e infrastrutture per lo sviluppo del Mezzogiorno. Situazione, prospettive*, proposte, 2001, Confindustria, Roma; SVIMEZ (a cura di), *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, 2003. Sulla necessità che le strategie di sviluppo locale attivate e da attivare in Italia, con particolare riferimento al Mezzogiorno, vadano inquadrate in un contesto transnazionale, si v. R.P. CAMAGNI, V. FAZIO, *Politiche locali, infrastrutture per lo sviluppo e processi di integrazione euro-mediterranea*, F. Angeli, 1999.

attività e le iniziative che concorrono al risanamento, all'ammodernamento e all'espansione dell'apparato produttivo ed alla valorizzazione delle risorse locali.

Rispetto all'intervento normativo da ultimo richiamato, già un primo importante elemento di innovazione è rappresentato dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 (contenente «*Ordinamento delle autonomie locali*», oggi sostituita dal d.lgs. 8 agosto 2000, n. 267, cd. Testo Unico degli Enti Locali), nella quale la nozione di accordo di programma travalica l'ambito settoriale in cui fino ad allora era stata relegata, per diventare uno strumento ordinario della programmazione economica. Infatti, nella legge del '90 è sancito all'art. 27 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*».

In altre parole, rispetto alla legge n. 64/1986, la legge n. 142/1990 estende all'intero territorio nazionale la validità dell'accordo di programma nei rapporti fra gli Enti locali, facendolo così assurgere a strumento ordinario di programmazione⁷.

⁷ Una accorta distinzione dei termini, spesso utilizzati in maniera scambievole, di programmazione e pianificazione è operata da N. ASSINI, T. TARDELLI, *op. ult. cit.*, 97: «*La gran parte degli Autori, nonostante l'evidente similitudine dei due termini, si è orientata verso una distinzione nel loro uso: con il concetto di "programmazione" si è inteso riferirsi usualmente all'attività economica dello Stato e degli altri soggetti pubblici, mentre, con quello di "pianificazione", il riferimento è alla attività programmatica settoriale, come la tutela del territorio e dell'ambiente. Nonostante ciò, non sfugge l'ambiguità e la non univocità del termine programmazione che, al tempo stesso, vista la sua ampia portata, non può appiattirsi solo sul concetto di programmazione economica. Questo risulta chiaramente in riferimento alla materia urbanistica, visto che qui viene fatto comunque ricorso, indistintamente, sia ai piani che ai programmi in base alla considerazione che sono strumenti sostanzialmente omogenei e che, conseguentemente, costituiscono indice della stretta e complessa correlazione tra economia e territorio*».

In questa prima fase, dunque, si assiste ad una forma di amministrazione del territorio sì concordata, ma tra pubbliche Amministrazioni, le quali si coordinano nella cura del territorio di comune interesse attraverso lo strumento di pianificazione cd. accordo di programma.

In dottrina, infatti, questa prima forma di accordo di programma è qualificata come uno strumento, più che dell'amministrazione consensuale, alternativo rispetto ai tradizionali strumenti dell'amministrazione autoritativa, da osservare preferibilmente in un'ottica procedimentale di semplificazione e snellimento dei raccordi procedimentali tra le diverse Amministrazioni, le cui azioni è deputato a coordinare⁸. In altre parole, si tratta di accordi di natura e con funzione organizzativa, in quanto l'Amministrazione procedente, al fine di giungere ad una determinazione finale concordata con le altre Amministrazioni coinvolte nella cura del medesimo interesse pubblico o di interessi pubblici ulteriori ma correlati col primo, pone un limite alla propria discrezionalità in vista della decisione comune⁹.

Altra fondamentale tappa nel percorso che ha portato all'affermazione della politica di programmazione economica nazionale è rappresentata dalla legge del 19 dicembre 1992 n. 488, la quale ha di fatto abolito l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, riconducendo la titolarità dell'azione di programmazione al Ministero del bilancio e della programmazione economica, nonché allargando contestualmente il concetto di area economicamente depressa all'intero territorio nazionale.

Si tratta di un passaggio importante nell'ambito dello sviluppo della prassi alla programmazione negoziata, in quanto la citata legge ha consentito di ricondurre ad unità la politica economica nazionale, estendendo le occasioni di utilizzo dei moduli consensuali di esercizio del potere pubblico in ambito urbanistico.

Il successivo tassello del complesso mosaico che si tenta qui di ricostruire è rappresentato dal citato d.l. n. 32 dell'8 febbraio 1995, convertito ad opera della legge n. 104 del 7 aprile 1995, cui va riconosciuto il merito di aver definitivamente formalizzato la nuova metodologia della programmazione negoziata.

In particolare, la legge n. 104/1995 definisce per la prima volta in maniera formale il concetto di programmazione negoziata, elencando i relativi strumenti attuativi; in particolare, il principale elemento di no-

⁸ F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003, 1962.

⁹ Cfr. Cons. St., Ad. plen., n. 7/1987.

vità in essa contenuto è rappresentato dall'estensione ai soggetti privati della titolarità della partecipazione alla negoziazione, introducendo in tal modo il principio del partenariato sociale¹⁰.

In un simile contesto normativo, vera e propria norma cardine risulta quella contenuta nell'art. 2, comma 203, della successiva legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*».

La suddetta normativa, assumendo una primaria forma di riconoscimento espresso di tale tipologia di «amministrazione concertata», fornisce una definizione del tutto innovativa ed aggiornata della programmazione negoziata, arricchendola di nuove figure di accordi e di intese tra soggetti pubblici, statali o locali e, soprattutto, della possibilità di concertazione anche tra soggetti pubblici e soggetti privati, allo scopo di realizzare programmi ed interventi coordinati di sviluppo del territorio; infatti, scopo della legge n. 662 del 1996 è appunto quello «*di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie*».

Da quanto appena esposto, possono individuarsi le seguenti figure di concertazione:

a) l'intesa istituzionale di programma, che consiste nell'accordo tra Amministrazione centrale, regionale o delle Province autonome, con cui tali soggetti pubblici si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interesse comune ovvero di più progetti tra loro funzionalmente collegati;

b) l'accordo di programma quadro, promosso dall'Amministrazione centrale, dalle Regioni o dalle Province autonome con enti locali ed altri soggetti pubblici ma anche privati, in attuazione di un'intesa istituzionale di programma, per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati¹¹.

¹⁰ P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, op. cit., 19.

¹¹ In giurisprudenza: T.a.r. Sardegna, Cagliari, sez. II, 8 febbraio 2008, n. 128, secondo cui «*gli accordi di programma quadro di cui alla l. 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2 commi 203-209) costituiscono, in generale, dei moduli convenzionali con i quali lo stato, la regione, gli enti locali concordano, anche con le parti private, politiche unitarie di intervento sul territorio, nei quali ai soggetti privati partecipanti all'accordo è riconosciuto un ruolo tendenzialmente paritario, che non si esaurisce nella semplice*

L'accordo da ultimo citato è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano e richiede l'esplicita indicazione dei seguenti elementi:

– le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e le modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali;

– i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi;

– gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 267/00¹²;

– le eventuali conferenze di servizio o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo;

– gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzia, ritardi o inadempienze;

– i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;

– le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;

– le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;

c) il patto territoriale, che è l'accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, con i contenuti dell'accordo di programma quadro, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale;

d) il contratto di programma, che è lo strumento operativo, concordato tra 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

partecipazione al procedimento; tali accordi sono, quindi, ben diversi dagli accordi di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 7 agosto 1990, aventi natura pubblicistica e dai quali l'amministrazione può sempre recedere per sopravvenuti motivi di pubblico interesse (comma 4)».

¹² Rispetto alla norma base costituita dall'art. 15 della legge n. 241/1990, gli accordi di programma di cui al T.U. enti locali si caratterizzano per la specificità dell'oggetto, per il carattere fortemente discrezionale che li permea e per il loro contenuto di regolamentazione dell'esercizio dei poteri delle Amministrazioni interessate, nonché per un notevole grado di dettaglio della disciplina cui sono assoggettati. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2001, 512.

delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

e) il contratto di area, che è uno strumento operativo attivato da Enti locali, parti sociali, altri soggetti interessati, con lo scopo di favorire l'occupazione in una determinata area di dimensioni ridotte; riguarda soprattutto aree di crisi indicate dalla legge n. 263/1993 ed il contratto è sottoscritto anche dalle amministrazioni pubbliche competenti per territorio. Esso richiede la nomina di un responsabile unico fra gli enti pubblici sottoscrittori, con il compito di favorire l'esecuzione del contratto. Il responsabile unico deve inoltrare una relazione semestrale al Ministero del bilancio e della programmazione economica, o al Comitato dell'Intesa, se costituito, con l'indicazione delle somme disponibili e non impegnate, erogate dal CIPE. La Regione e lo Stato, a loro volta, devono assicurare la coerenza del contratto con gli strumenti della programmazione e con le disponibilità di risorse statali e regionali.

La stessa legge ha demandato, inoltre, al C.I.P.E. il compito di regolamentare i nuovi strumenti di attuazione della politica economica nazionale, delegandone anche l'approvazione, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie pubbliche destinate allo sviluppo delle aree depresse. Il C.I.P.E. ha assolto tale compito con le delibere del 21 marzo 1997¹³ e del 9 luglio 1998.

Ciascuno dei suddetti strumenti di programmazione negoziata coinvolge direttamente l'ambito urbanistico, ed in particolare quello della pianificazione del territorio rivolta alla riqualificazione urbana: gli stessi PRUSST prevedono l'utilizzo di alcuni di tali strumenti.

Attraverso tali strumenti, infatti, possono essere introdotte varianti alla pianificazione urbanistica generale, ammettendo, altresì, la partecipazione del privato nella stessa fase di formazione e determinazione di tali scelte.

Tra le richiamate fattispecie si contraddistingue l'Intesa istituzionale di programma, in quanto unica tipologia di programmazione negoziata dalla quale sono esclusi i soggetti privati; questi sono ammessi, invece, a partecipare ai procedimenti di formazione e conclusione di ogni altra figura di concertazione.

Il quadro così delineato mostra come la programmazione negoziata sia, innanzitutto, un «metodo» attraverso il quale le istituzioni, i soggetti

¹³ In *Gazzetta Ufficiale* n. 105 dell'8 maggio 1997.

pubblici ed i privati concorrono ad individuare obiettivi di sviluppo locale, a concertare interventi e risorse impiegabili, a stabilire tempi e modi di attuazione, oltreché la responsabilità e gli obblighi derivanti dagli impegni assunti. In stretto collegamento con i temi della semplificazione amministrativa, della liberalizzazione delle attività economiche e della sussidiarietà (quale principio, quest'ultimo, che mette in primo piano il ruolo degli enti esponenziali delle collettività rappresentate), si deve ammettere che l'ampia gamma di strumenti flessibili racchiusi entro la denominazione «programmazione negoziata» suggerisce la diffusione, nell'ambito dell'agire amministrativo più moderno, di forme molteplici di sinergie tra pubbliche Amministrazioni, a partire da quelle periferiche, che si appropriano così della capacità di operare da protagoniste nel dialogo e nella interrelazione con gli enti centrali¹⁴.

Attenta dottrina ha rilevato che al declino della programmazione autoritativa, ha fatto seguito la diffusione contestuale della programmazione concertata e, dunque, negoziata. In questo modo, la stessa dizione «programmazione negoziata» ha acquisito il significato di modalità dell'agire amministrativo caratterizzata dall'utilizzo di schemi frutto dell'accordo, dell'incontro dei consensi delle istituzioni coinvolte, connotato da una forte «spinta dal basso», dalle periferie, essendo, il più delle volte, l'iniziativa rimessa alle Amministrazioni locali¹⁵.

2. Gli strumenti operativi della programmazione negoziata tra diritto interno e diritto comunitario

Sulla base dell'*excursus* legislativo appena svolto, è possibile ricostruire il sistema di interventi urbanistici negoziati distinguendo tre piani di attuazione della programmazione negoziata¹⁶.

¹⁴ N. ASSINI, T. TARDELLI, *op. ult. cit.*, 99.

¹⁵ M.R. SPASIANO, V. CAPEZIO, *Assegnazione di fondi comunitari: programmazione negoziata e inapplicabilità delle regole dei procedimenti ad evidenza pubblica*, in *Foro amm., Tar.*, 2005, 3, 676.

¹⁶ Così F. CARINGELLA, *op. cit.*, 1984, il quale parla della programmazione negoziata come di un sistema, quanto a struttura, fondato su di un meccanismo «a cascata», che dal primo livello scende piramidalmente ad un secondo e ad un terzo livello. Viceversa, N. ASSINI, T. TARDELLI, *op. ult. cit.*, 101 ss., ritengono del tutto superata la rigida gerarchia «a cascata», tipica della legge n. 1150/1942, in quanto travolta per dare spazio a strumenti flessibili, concertati, che riescono ad essere facilmente adattati alle esigenze mutevoli della società.

Il primo stadio della programmazione si attesta su di un livello totalmente precluso alla partecipazione dei privati, in quanto riservato alla sola cooperazione dello Stato da un lato, in qualità di finanziatore del progetto, e degli enti locali dall'altro, in qualità di soggetti più vicini al centro di interesse coinvolto nel programma di sviluppo sostenibile e, in quanto tali, deputati a suggerire gli obiettivi di necessaria persecuzione.

Questo primo livello viene tradotto in realtà attraverso la stipula di intese istituzionali di programma¹⁷.

¹⁷ Per una approfondita ricostruzione della struttura e della qualificazione giuridica degli strumenti di programmazione negoziata si rimanda a quanto già detto nel capitolo II. Ci si limita in questa sede a sintetizzare i tratti salienti delle figure richiamate nel testo. Per quanto riguarda, in particolare, l'Intesa istituzionale di programma, come definita dalla delibera Cipe n. 29 del 21 marzo 1997, è uno strumento di programmazione negoziata che mira allo sviluppo economico ed occupazionale di una determinata area, affrontando le relative problematiche attraverso una collaborazione tra i vari livelli delle istituzioni. Essa rappresenta il nuovo sistema ordinario di interazione fra livelli amministrativi diversi. Infatti, essa viene promossa ed attuata dal Governo nazionale in collaborazione con le Regioni ed assume, pertanto, a strumento ordinario e fondamentale del rapporto tra Governo nazionale e giunta di ciascuna Regione o Provincia Autonoma, finalizzato alla definizione di un piano pluriennale di interventi nel territorio di una Regione o di una provincia autonoma. Lo scopo dell'Intesa è quello di concordare, fra i soggetti pubblici che la sottoscrivono, una serie di opere pubbliche sul territorio della Regione, basandosi su di una ricognizione delle risorse finanziarie pubbliche, ma anche private e di origine comunitaria, per quanto riguarda i fondi strutturali disponibili. La durata di questa intesa programmatica ha valenza pluriennale. Successivamente, la realizzazione di questi interventi avviene mediante accordi di programma quadro, promossi dal Governo e dalle Regioni o Province autonome, coinvolgendo nel processo di negoziazione gli enti locali, gli enti sub-regionali, gli enti pubblici e ogni altro soggetto pubblico o privato interessato allo scopo di definire un programma operativo. All'accordo di programma quadro spetta, in definitiva, la definizione puntuale delle opere e dei finanziamenti individuati nell'Intesa, nonché le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti. Per quanto riguarda il contenuto dell'Intesa, occorre che al suo interno siano specificati: i programmi di intervento nei settori di interesse comune che devono essere attuati attraverso accordi di programma quadro, i quali devono, a loro volta, essere adeguatamente specificati nell'Intesa; i criteri, i tempi e i modi per la sottoscrizione dei singoli accordi di programma quadro; le modalità della verifica e degli aggiornamenti degli obiettivi generali nonché gli strumenti attuativi dell'Intesa da parte dei soggetti sottoscrittori.

Quindi, l'Intesa istituzionale di programma ed il suo strumento attuativo, l'accordo di programma quadro, rappresentano gli strumenti di programmazione che consentono ad ogni Regione, o Provincia autonoma, di concordare con il Governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale. In altre parole, su questo primo livello di programmazione viene realizzata la delineazione delle direttive generali degli interventi da porre in essere, poi, nei due successivi stadi di intervento.

A livello *sub*-regionale sono, invece, collocati gli altri strumenti della programmazione negoziata, i quali possono distinguersi in due ulteriori livelli: immediatamente al di sotto delle intese è possibile annoverare, su di un piano intermedio, i patti territoriali¹⁸; infine, al gradino più basso, e perciò maggiormente prossimo al bacino di utenza locale, i contratti d'area e gli accordi di programma¹⁹.

Per quanto riguarda i primi, essi rappresentano lo strumento per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché degli interventi infrastrutturali ad essi

La possibilità di intervenire in tutti i settori consente all'Intesa istituzionale di programma di coprire l'intero orizzonte degli investimenti pubblici che rilevano per lo sviluppo del territorio regionale.

Per quanto riguarda il rispetto e la gestione dell'Intesa, essi sono garantiti dalla presenza di un Comitato istituzionale di gestione, un organo composto dai rappresentanti del Governo e della Giunta della Regione o Provincia autonoma. Il Comitato istituzionale di gestione ha il compito di verificare periodicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi, e si avvale, per gli aspetti tecnici, del Comitato paritetico di attuazione, composto dai rappresentanti delle amministrazioni di volta in volta coinvolte. Infine, l'Intesa deve essere approvata, prima della sottoscrizione, dal C.I.P.E., sentita la Conferenza Stato-Regioni, la quale interviene anche in caso di dissenso fra le parti nel Comitato di gestione.

¹⁸ Per un quadro generale sui patti territoriali, che tenga particolarmente in considerazione gli aspetti operativi dello strumento, si veda: *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Ricerca commissionata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, d'Intesa con il Ministero delle Attività produttive, Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese, con CGIL, CISL e UIL e con Confindustria, nell'ambito del PON «Assistenza tecnica e azioni di sistema» del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, gennaio 2003, in www.dps.mef.gov.it. In particolare, il documento analizza i patti avviati, più o meno positivamente, alla data del gennaio 2003: il patto territoriale di Benevento; il patto territoriale di Caltanissetta; il patto territoriale di Lecce; il patto territoriale di Vibo Valentia; il patto territoriale dell'Alto Belice Corleonese; il patto territoriale di Napoli Nord Est; il patto territoriale di Nord Barese Ofantino; il patto territoriale di Sangro Aventino; il patto territoriale di Area Sud Basilicata; il patto territoriale di Canadese; il patto territoriale di Casentino; il patto territoriale di Ferrara; il patto territoriale di Foggia; il patto territoriale della Locride; il patto territoriale della Maremma Grossetana; il patto territoriale di Rovigo; il patto territoriale di Simeto Etna; il patto territoriale di Teramo; il patto territoriale di della Valdichiana - Amiata - Trasimeno Orvietano.

¹⁹ G.M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999, 55 ss. distingue tra accordi «*intra-organizzativi*», fra sole amministrazioni e accordi «*inter-organizzativi*», cui partecipano soggetti pubblici e privati. Rientrano nella prima categoria l'accordo di programma e l'Intesa istituzionale di programma. L'Autore riconduce, invece, alla categoria degli accordi inter-organizzativi gli accordi procedurali e gli altri accordi di programmazione negoziata.

funzionali, ai quali concorra il finanziamento pubblico²⁰, fungendo, pertanto, da strumento di selezione delle iniziative di sviluppo sostenibile locale da promuovere.

²⁰ Ciò che connota in maniera peculiare i patti territoriali è l'attivazione della concertazione tra tutti i rappresentanti delle forze sociali, degli enti locali, nonché con il coinvolgimento, questa volta e a differenza delle intese di cui sopra, altresì dei singoli operatori economici interessati; concertazione, questa, finalizzata all'elaborazione di progetti concreti di sviluppo locale. Lo strumento in parola, quindi, rappresenta un punto di riferimento fondamentale sia per potere delimitare l'area oggetto del patto, sia per riuscire a fare una selezione e a stabilire delle priorità tra i vari interessi presenti a livello locale. Il patto deve essere costituito da un insieme di progetti che si rafforzano reciprocamente avendo come obiettivo il raggiungimento di una dimensione di sviluppo integrato. Per questo motivo risulta importante che il patto preveda attività economiche caratterizzate da una rapida eseguibilità e si riferisca ad una dimensione territoriale complessiva abbastanza contenuta. I patti territoriali sono finalizzati allo sviluppo integrato di aree territoriali delimitate a livello subregionale, costituendo fondamentale espressione del principio di «partenariato sociale». L'idea che sta alla base del patto territoriale è quella di rivolgersi in primo luogo agli attori «forti» delle aree in deficit di sviluppo, cercando in questo modo di mobilitare tutto il sistema dell'imprenditoria locale. In particolare, due sono i principali obiettivi del patto territoriale: anzitutto, promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnano e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale; in secondo luogo, favorire attraverso tali progetti e attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti. I requisiti per l'attivazione di un patto territoriale sono individuati nella esistenza della concertazione fra le parti sociali, da certificare tramite specifico protocollo d'intesa; nonché nella disponibilità di progetti di investimento coerenti con gli obiettivi del patto. Altra peculiarità, come già anticipato, riguarda i soggetti promotori, i quali possono essere non solo enti locali ed altri soggetti pubblici che operano a livello locale, bensì anche rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori e, infine, soggetti privati. Un ruolo significativo nella promozione e nella realizzazione dei patti territoriali è svolto anche dal CNEL, la cui funzione è decisiva nella fase di concertazione. Il patto territoriale così stipulato si qualifica, dunque, come un vero e proprio contratto sottoscritto tra le parti. Questa è la ragione per la quale esso deve anche espressamente prevedere e indicare quali sono le assunzioni di responsabilità dei singoli contraenti: esemplificativamente, le associazioni sindacali dei lavoratori si impegneranno ad assicurare l'avviamento professionale, la flessibilità del mercato del lavoro, l'ottimizzazione della produttività, e così via; le imprese e le associazioni di imprese si impegneranno ad attuare nuove iniziative imprenditoriali, alla creazione di consorzi, a sostenere l'occupazione, a garantire la riqualificazione professionale, e così via; la provincia, a sua volta, si impegnerà a mettere in piedi le condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo degli investimenti e al potenziamento del tessuto economico locale, creando altresì un adeguato sistema di trasporti, formazione professionale, e così via; il comune è chiamato comune ad accelerare le procedure di autorizzazione per l'allocazione degli insediamenti produttivi e, più in generale, per lo snellimento degli iter burocratici relativi; la camera di commercio provvederà al potenziamento del ruolo di servizio alle imprese e, all'occorrenza, alla creazione di organismi consortili per la gestione dei progetti a

Il patto territoriale è stato, quindi, definito come il punto di arrivo di un processo di concertazione «dal basso» nel quale viene evidenziato il ruolo del partenariato sociale, alla base del quale vi è essenzialmente la presenza di un'idea di sviluppo del territorio che coinvolga gli stessi attori sociali in veste di protagonisti privilegiati del progetto di riqualificazione del territorio²¹.

Passando, infine, al terzo stadio della programmazione negoziata, vengono in rilievo i contratti d'area e gli accordi di programma.

Il contratto d'area²², in maniera analoga al patto territoriale, coinvolge amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione in territori circoscritti, e si caratterizza per la sua funzionalizzazione specifica a favore della ricostituzione nelle aree di crisi²³ di un sufficiente livello di occupazione, presupposto indispensabile per il recupero anche economico-industriale della zona²⁴.

corredo dei patti territoriali; infine, le comunità montane si occuperanno dell'adeguamento dei piani zonali e dei piani annuali di sviluppo alle finalità del patto, nonché ad offrire incentivi alle iniziative di natura economica che si insedieranno nel comprensorio della comunità, con possibilità di avviare opere di bonifica e di realizzare le infrastrutture predisporre i servizi necessari per l'attuazione del patto.

²¹ Afferma G.M. ESPOSITO, *Pianificazione e Pubblica Amministrazione a regime di mercato*, Padova, 2002, 691: «Il patto è espressione di una programmazione emergente da un processo di concertazione e programmazione bottom-down tra i rappresentanti delle autonomie locali, le associazioni di categoria e le parti privati, rivolto alla soddisfazione di interessi di dimensione o livello locale».

²² «Il contratto d'area è espressione del principio del partenariato sociale ed è funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli», così testualmente la delibera CIPE 21 marzo 1997, punto 3.

²³ Si intendono per aree di crisi, nelle quali ricorrere allo strumento del contratto d'area, le aree di sviluppo industriale (ASI) o nuclei di industrializzazione e aree industriali ai sensi della legge 14 maggio 1981, n. 219, art. 32. Le aree devono essere situate: nei territori di cui agli obiettivi 1 (regioni in ritardo di sviluppo), 2 (aree colpite da declino industriale) e 5b (zone rurali svantaggiate) dei Fondi strutturali comunitari nelle zone del Centro-Nord che presentano un rilevante squilibrio tra domanda ed offerta di lavoro, individuate con Decreto del Ministro del lavoro del 14 marzo 1995. Si veda: N. ASSINI, T. TARDELLI, *op. cit.*, 107.

²⁴ Sono interessati dalla stipula di contratti d'area i settori dell'industria, dell'agroindustria, dei servizi e del turismo, laddove le parti sociali mirano a recuperare, bo-

L'accordo di programma²⁵, infine, viene definito come uno strumento di programmazione operativa; si tratta di una figura generale, prevista in molteplici norme di settore, che rinviene il proprio fondamento normativo all'interno dell'art. 34 Testo Unico Enti Locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)²⁶. La giurisprudenza ha chiarito che, «in gene-

nificare e riconvertire la produzione di vaste aree industriali dismesse, attraverso la promozione di nuove attività produttive e la riqualificazione e rioccupazione del maggior numero possibile di lavoratori in cerca di occupazione.

In definitiva, il contratto d'area si applica nelle zone industriali interessate da una grave crisi occupazionale, in quanto il suo obiettivo primario è quello della lotta alla disoccupazione nell'ambito, appunto, delle aree di crisi. Per quanto concerne, poi i requisiti per l'attivazione, la stipula del contratto d'area presuppone: la disponibilità di aree attrezzate per insediamenti produttivi; la redazione di progetti di investimento per una pluralità di nuove iniziative imprenditoriali nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo, idonei ad accrescere in modo significativo il patrimonio produttivo dell'area e dell'intera regione in cui il progetto di sviluppo va allocato; infine, la presenza di un soggetto intermedio (cd. società di promozione) che abbia i requisiti per attivare sovvenzioni globali secondo i criteri prescritti a livello comunitario. I soggetti coinvolti assumono un ruolo tutt'affatto diverso, in quanto alle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro spetta di rendersi soggetti promotori dell'iniziativa, per poi comunicarla alle regioni interessate. La sottoscrizione del contratto d'area spetta, successivamente, tanto ai rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali interessate, e dagli enti locali territorialmente competenti, tanto ai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché ai soggetti imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti ed ai soggetti intermediari che abbiano i requisiti per attivare sovvenzioni globali da parte dell'U.E.; nulla vieta, tuttavia, che il contratto d'area venga sottoscritto anche da altri enti pubblici, anche economici, da società a partecipazione pubblica e da banche o altri operatori finanziari.

Anche in questo caso viene individuato un responsabile unico del contratto, scelto tra i soggetti pubblici firmatari dell'accordo con il compito di coordinare, indirizzare e verificare l'attività dei responsabili delle singole attività e dei vari interventi programmati e di presentare poi una relazione semestrale sullo stato di attuazione del contratto, in particolar modo evidenziando i risultati raggiunti e le azioni di verifica e monitoraggio svolte.

²⁵ Previsto dall'art. 27 l. 8 giugno 1990 n. 142, esso trova il primo antecedente storico in una serie di disposizioni emanate, nel corso degli anni '80, tanto statali quanto regionali. Per le prime, possono richiamarsi le previsioni contenute nelle leggi in materia di Ente ferrovie (l. n. 210 del 1985, art. 25), di Mezzogiorno (l. n. 64 del 1986, art. 7) e di opere pubbliche in Sicilia (l. n. 99 del 1988). Quanto alle seconde, sono da ricordare, gli accordi di programma di cui alle leggi regionali Friuli-Venezia Giulia n. 35 del 1987 (art. 3) e n. 10 del 1988 (art. 10) e alla legge regionale Lombardia, n. 55 del 1986 (art. 6), nonché i progetti operativi disciplinati dalla legge regionale Emilia-Romagna n. 36 del 1988 (art. 7).

²⁶ L'art. 34 T.U.E.L. recita: «per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'adozione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il pre-

rale, l'accordo di programma (la cui finalità è quella di semplificare ed accelerare l'azione amministrativa mediante l'esame contestuale dei vari interessi pubblici di volta in volta coinvolti) consiste nel consenso unanime delle amministrazioni interessate circa un quid (opera, progetto o intervento) da realizzare²⁷.

Tale consenso si forma progressivamente attraverso fasi successive che, a partire dalla fase della promozione dell'accordo (spettante al Presidente della Regione o al Presidente della Provincia o al Sindaco in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento) sono scandite da atti o deliberazioni degli Enti e delle Amministrazioni interessati e si perfeziona con la conclusione (ossia con la sottoscrizione) dell'accordo di programma, che può dirsi così completo e perfetto²⁸.

Dunque, sono atti di programmazione attuativa, finalizzati alla definizione e realizzazione di opere e di interventi i quali necessitano per la loro piena realizzazione dell'azione integrata di Comuni, Province e Regioni ed, eventualmente, anche di altri soggetti pubblici o privati».

Il Consiglio di Stato evidenzia che «ben più che semplice modulo procedimentale, l'accordo si configura come espressione dei poteri pubblicistici facenti capo ai soggetti partecipanti²⁹ ... la cui attività amministrativa viene così resa più efficace, efficiente, razionale ed adeguata alla cura degli interessi a ciascuno di essi assegnata dall'ordinamento, in ossequio ai principi fissati nell'art. 97 Cost.»³⁰.

Da ultimo, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, nel ribadire la finalità di semplificazione ed accelerazione dell'azione amministrativa sottesa a tale strumento consensuale, ha ulteriormente osservato che l'accordo si sviluppa secondo un modulo procedimentale prima istruttorio e poi determinativo. Infatti «per verificare la possibilità di con-

sidente 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 determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento».

²⁷ In termini: Cons. Stato, sez. IV, 28 aprile 2006, n. 2411, in Riv. giur. edil., 2007, 170; Id., 17 giugno 2003, n. 3403, in Foro amm., CdS, 2003, 1847; Id., 1 agosto 2001, n. 4206, in Riv. giur. amb., 2001, 61.

²⁸ Cfr., Cons. Stato, IV sez. n. 2411/06; n. 3403/03

²⁹ Nel medesimo senso: Cons. Stato, sez. IV, n. 2411/2006 cit.; Cass., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91, in Giust. civ., 1996, 193).

³⁰ Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2008, n. 2062; in termini, Id., 27 maggio 2002, n. 2909, in Riv. giur. edil., 2002, 1, 1326.

cordare l'accordo di programma, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate» (comma 3), dopo di che «l'accordo, consistente nel consenso unanime» di tutte le amministrazioni partecipanti «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».

Quanto agli effetti determinativi, lo stesso articolo [art. 34 t.u. enti locali: n.d.r.] stabilisce (comma 4) che «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 tal caso, quando cioè l'accordo comporti varianti agli strumenti urbanistici, l'adesione prestata dal sindaco all'accordo «deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza»³¹.

Nel medesimo parere si sottolinea che la finalità dell'accordo, così come nell'intento del legislatore nazionale e regionale, è proprio quella «di assicurare un esercizio agevolato e concentrato dei poteri pubblici facenti capo alle amministrazioni e soggetti partecipanti, la cui attività amministrativa viene così resa più snella, celere, efficiente, efficace, razionale ed adeguata alla cura degli interessi a ciascuno di essi assegnata dall'ordinamento, in ossequio ai principi fissati nell'articolo 97 della Costituzione. Di qui la possibilità che l'accordo possa costituire e sostituire (omissis) il procedimento di approvazione definitiva di variante al PRG»³².

Gli interventi di programmazione che si avvalgono dei modelli appena elencati, attengono al momento propriamente locale della pianificazione del territorio, pur sempre presupponendo il momento della programmazione a livello statale, con funzione di coordinare i successivi interventi territoriali.

Questa articolazione complessa, che dal centro si dipana piano piano fino ai livelli periferici, viene in dottrina spiegata facendo riferimento alle recenti evoluzioni della cd. Costituzione materiale italiana,

³¹ Cons. Stato, sez. II, parere 9 aprile 2008, n. 93, in *www.giustamm.it*, 2008, 5.

³² Cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 28 dicembre 2006, n. 8047, in *Riv. giur. edil.*, 2007, 674; Id., 22 giugno 2006, n. 3889, *ivi*, 197.

la quale, incisa profondamente dall'erompere del principio di sussidiarietà, suggerisce una nuova filosofia dell'organizzazione amministrativa, ispirata alla cd. «disorganizzazione» della plurisoggettività pubblica tradizionale a favore di un modello capace di produrre, ai vari livelli, norme «autonome» a vantaggio di una efficace azione per i cittadini e le loro libere formazioni sociali³³.

I citati strumenti programmatori devono essere, poi, raccordati con i provvedimenti di finanziamento dei programmi di sviluppo elaborati a livello europeo.

Facendo un passo indietro, occorre tenere conto, infatti, che il fenomeno della programmazione negoziata si innesta non solo, come detto più volte, nel progressivo spostamento delle competenze verso il basso, per effetto dell'esaltazione del principio di sussidiarietà, bensì rappresenta una conseguenza originata anche dal ridimensionamento dello Stato-nazione a favore di organismi sovranazionali. Tale ultimo fenomeno ha determinato uno spostamento di funzioni verso l'alto, che ha comportato la genesi di nuovi centri di produzione del diritto.

In questa prospettiva sovrastatale, allora, si apprezza il ruolo della Comunità europea, quale ordinamento giuridico con proprie caratteristiche e competenze³⁴. Perseguendo, in particolare, l'Unione Europea l'obiettivo di creare «un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza», essa si preoccupa di predisporre, in omaggio a tale finalità, una fase di nuova regolamentazione del mercato, tesa a superare ed uniformare le singole discipline nazionali.

A sua volta, la conquista della libera concorrenza nel mercato comunitario richiede lo sforzo continuo del legislatore europeo, diretto a disciplinare ogni aspetto che influisca, direttamente o anche solo indirettamente, sulla predisposizione di questo sistema in libera concorrenza.

È evidente, allora, che all'originaria connotazione esclusivamente economica del processo di integrazione comunitaria si è aggiunta negli

³³ La prima elaborazione della tesi della disorganizzazione della plurisoggettività dell'ordinamento a favore di un'organizzazione «aperta» è di I.M. MARINO, *Revisione del rapporto fra lo Stato e gli altri enti politici: grandezza e miserie della costruzione di una nuova «forma di stato»*, in *Nuove aut.*, 1999, 733-738. Il concetto viene poi ripreso da A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 2, 261.

³⁴ M.P. CHITI, *La meta dell'integrazione europea: Stato, unione internazionale o «Mostro simile?»*, in *Associazione per gli studi e ricerche parlamentari, Quaderno n. 7*, Seminario 1996, Torino, 1997, 157-174, e in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 595.

ultimi anni una nuova dimensione «sociale» europea³⁵, che volge la propria attenzione anche agli aspetti dell'organizzazione dei cd. aiuti di Stato da parte dei governi degli Stati membri. Ciò vuol dire che la Comunità Europea mantiene costantemente sotto la propria lente di ingrandimento la distribuzione nazionale dei fondi strutturali, compresi quelli predisposti in funzione di assicurare il riequilibrio territoriale e la riduzione del tasso di disoccupazione, e dei quali esempi paradigmatici sono proprio gli strumenti di programmazione negoziata qui in analisi. Essi operano in stretta correlazione con la pianificazione urbanistica, ed hanno favorito l'elaborazione di nuove tecniche di pianificazione più inclini alla determinazione di assetti condivisi con gli interessi produttivi³⁶.

Come è stato osservato, la programmazione negoziata si inserisce a pieno titolo nell'ambito degli strumenti attuativi degli obiettivi e dei principi di derivazione comunitaria, in quanto, in omaggio in particolare ai principi di sussidiarietà, complementarità e partenariato, i soggetti coinvolti nelle attività concordate non sono solo pubblici, ma anche privati, ed entrambi possono beneficiare dei finanziamenti messi a disposizione dal governo centrale nel rispetto del divieto degli aiuti di stato³⁷.

Questo spiega i fitti intrecci che in questa materia si innescano tra programmazione negoziata e legislazione di origine comunitaria ed è, altresì, questa la ragione per la quale l'Italia in passato è stata più volte oggetto di procedure di infrazione comunitaria, in quanto accusata di favorire ingiustificatamente lo sviluppo economico di alcune regioni o di sostenere l'attività di talune imprese, indifferentemente pubbliche o private, in quanto considerate «strategiche» a fini di sviluppo locale e di riassetto del territorio³⁸.

³⁵ M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, 367-405.

³⁶ In argomento, P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, cit., 196.

³⁷ M.R. SPASIANO, V. CAPEZIO, *Assegnazione di fondi comunitari: programmazione negoziata e inapplicabilità delle regole dei procedimenti ad evidenza pubblica*, cit., 676.

³⁸ A. BARONE, *op. ult. cit.*, 261, osserva che «In Italia, la prima stagione della pianificazione a fini sociali si è risolta in una strategia di interventismo statale nelle dinamiche economiche capace di influenzare e falsare le regole del mercato, attraverso meccanismi "centralizzati" e spesso poco trasparenti», e cita al riguardo M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Roma-Bari, 1977, il quale sottolinea come tale filosofia programmatica trovi nella «nota aggiuntiva» di Ugo La Malfa (1962) il suo manifesto più fedele. Sulla programmazione economica cfr. anche G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996, 480-491.

Del resto, a sua volta, la programmazione negoziata affonda le sue radici culturali in quella che è stata definita una progressiva democratizzazione dell'azione dei pubblici poteri, che ha, sì origini comunitarie, a livello di principio di sussidiarietà e rafforzamento dei bacini di utenza più vicini ai fruitori dei servizi pubblici, ma soprattutto ha trovato in Italia particolare affermazione nella legge 7 agosto 1990, n. 241, dal momento che la legge fondamentale sul procedimento amministrativo contiene una delle prime formali consacrazioni dello strumento consensualistico nell'esercizio della funzione pubblica e costituisce al contempo esempio paradigmatico del tramonto della centralità della funzione pubblica³⁹.

La predilezione, quindi, dell'agire amministrativo concordato con i privati ha avuto modo di manifestarsi in maniera massiva nel settore della cura e governo del territorio, a causa delle sue correlazioni con svariate attività economiche private, secondo le dinamiche che si è già avuto modo di chiarire nel precedente paragrafo.

In altre parole, il modello dell'urbanistica consensuale, integrato tanto dagli strumenti pianificatori proposti dai sistemi di fonte sovranazionale e comunitaria, tanto dagli strumenti cd. «*bottom up*», che cioè partono dal basso verso l'alto, fa sì che i privati possano essere coinvolti nel potenziamento del sistema produttivo.

3. Dalla consensualità alla pianificazione integrata

I molteplici strumenti di programmazione negoziata più sopra elencati rinvengono i propri antecedenti in istituti conati già in epoche passate dal legislatore italiano con diretta incidenza sulla disciplina della pianificazione urbanistica.

Al riguardo, occorre risalire alla cd. legge ponte del '67, n. 765, la quale rese obbligatoria la stipula della cd. convenzione di lottizzazione tra comune e proprietari interessati alla lottizzazione di aree allocate nel territorio urbano⁴⁰.

³⁹ Cfr. S. LICCIARDELLO, *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per «autonomie» e «diritti» dei cittadini*, Torino, 2000, 311 ss.

⁴⁰ A. BARONE, *op. ult. cit.*, 261 ss. ricostruisce il passaggio da una urbanistica autoritativa ad una urbanistica concertata, ricordando che «fino agli ultimi decenni del XIX secolo le convenzioni urbanistiche, nell'assenza di atti pianificatori analoghi a quelli odierni, fungevano da veri e propri strumenti di urbanizzazione, di organizzazione di beni a fini urbanistici. Il termine "convenzione" richiamava esplicitamente l'art. 1314 del codice civile del 1865: si trattava chiaramente di operazioni contrat-

Si è così passati da una concezione autoritativa della disciplina del territorio, tipica della legge urbanistica fondamentale n. 1150 del 1942⁴¹, in cui il rapporto pubblico-privato è costruito in termini di separazione e contrapposizione, tale da relegare il cittadino in una posizione di estrema marginalità, all'affermazione della programmazione negoziata, in cui il privato acquista un ruolo nuovo da protagonista delle scelte urbanistiche, al punto di essere in grado di influenzare le scelte sugli assetti del territorio⁴².

Si è così assistito ad un'evoluzione del sistema di governo del territorio caratterizzata dal superamento della contrapposizione tra interesse pubblico ed esigenze private, favorendosi un dialogo aperto e continuo tra l'amministrazione locale deputata alla cura dell'interesse pubblico alla corretta pianificazione urbanistica e privato direttamente

tuali nelle quali non era per nulla dissimulata la sostanza sinallagmatica del rapporto. Tuttavia, la progressiva affermazione della teorica dell'atto amministrativo "in senso proprio", che propugnava la reductio ad unum dei modi di agire della pubblica amministrazione, depotenziò il carattere sinallagmatico delle convenzioni urbanistiche, mettendo in discussione la loro stessa configurabilità (cfr. V. MAZZARELLI, Convenzioni urbanistiche come contratti e come moduli organizzativi, in M. COSTANTINO, Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati, Milano, 1978, 71-73). Sotto questo aspetto la legge urbanistica del '42 è figlia del suo tempo (F. SPANTIGATI, Intervento, cit.): non è dunque un caso la configurazione del piano di lottizzazione come strumento di terzo livello, di specificazione delle prescrizioni del piano particolareggiato; non è un caso che la stessa legge taccia sulle convenzioni. Come è stato notato, tale scelta ipocrita relegava le convenzioni, che di fatto continuavano ad esistere, in uno spazio vuoto di diritto (vd. P.L. PORTALURI, Le funzioni urbanistiche "necessarie" dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 1999, 126-127). Sulla scia del clamore provocato dai risultati dell'inchiesta promossa nel 1967 dal Ministero dei Lavori Pubblici sulle lottizzazioni di terreno a scopo edilizio, il legislatore finalmente codificò l'istituto della convenzione di lottizzazione (paradigma di convenzione urbanistica), che da almeno un secolo era già utilizzato nella prassi. Così la l. 765/1967 (cd. legge ponte) introdusse per tutte le lottizzazioni l'obbligo di stipula tra comune e proprietari della relativa convenzione.

⁴¹ Osserva A. BARONE, *op. ult. cit.*, 261, che la legge urbanistica del '42 prevede la partecipazione dei privati in un momento successivo all'adozione del piano e, dunque, presuppone la predeterminazione dell'interesse pubblico concreto (razionale assetto del territorio) nella totale assenza di qualunque apporto istruttorio, così sovrapponendo il piano adottato alla realtà fattuale e socioeconomica. Cfr. sul punto anche F. BENVENUTI, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987, 136.

⁴² A. FIALE, E. FIALE, *Diritto urbanistico*, Napoli, 2006, 69, rilevano che gli strumenti della programmazione negoziata «coinvolgono strettamente l'ambito urbanistico ed in particolare quello della pianificazione del territorio rivolta alla qualificazione urbana. Attraverso tali strumenti, infatti, si possono introdurre varianti alla pianificazione urbanistica generale, ammettendosi altresì il privato nella stessa fase di formazione e determinazione di tali scelte».

coinvolto nelle scelte di riqualificazione del territorio. Dunque, il cittadino, abbandonata la posizione di marginalità in cui la legge urbanistica fondamentale del '42, lo poneva nel contesto della programmazione negoziata, assume invece un ruolo centrale, che gli consente addirittura di influenzare le scelte sugli assetti del territorio in nome dell'interesse allo sviluppo economico⁴³.

Occorre, tuttavia, tenere distinti i due fenomeni, seppur accomunati dal coinvolgimento dei privati: quello del ricorso alle convenzioni di lottizzazione, e quello dell'urbanistica consensuale in seno al più ampio fenomeno della programmazione negoziata.

La dottrina⁴⁴, in particolare, distingue due differenti modelli di interazione consensuale fra pubblica Amministrazione e soggetti privati nell'uso e governo del territorio: da un lato, il rapporto amministrazione-proprietario nell'ambito delle convenzioni urbanistiche, e dall'altro, il rapporto amministrazione-impresa⁴⁵ nell'ambito della programmazione negoziata.

In particolar modo, si è soliti parlare di una consensualità cd. «necessaria», a fronte della più generale contrattualizzazione dell'azione amministrativa, considerata oramai un vero e proprio «valore» di carattere generale idoneo a permeare di sé l'intero settore del moderno diritto amministrativo (come semplicemente previsto dall'art. 1, comma 1-bis, legge n. 241 del 1990, introdotto dalla l. 11 febbraio 2005, n. 15), e che trova il proprio modello di riferimento nell'art. 11 della legge n. 241/1990⁴⁶.

⁴³ La legge urbanistica del '42 prevede la partecipazione dei privati in un momento successivo all'adozione del piano e, dunque, presuppone la predeterminazione dell'interesse pubblico concreto (razionale assetto del territorio) nella totale assenza di qualunque apporto istruttorio, così sovrapponendo il piano adottato alla realtà fattuale e socioeconomica. Cfr. sul punto F. BENVENUTI, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987, 137.

⁴⁴ P.L. PORTALURI, *Le funzioni urbanistiche «necessarie» dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, 126-127.

⁴⁵ R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 445 s., spiega che «a prescindere dalle intese istituzionali di programma, alla cui conclusione non sembrano poter partecipare i soggetti privati, in ogni altro modello disciplinato dal legislatore i cd. privati sono, in realtà, le imprese, le imprese le cui qualità costitutive appaiono importanti per la realizzazione dell'intervento, del progetto o di quant'altro rappresenti l'oggetto positivo dell'attività di concertazione avviata dalla parte pubblica».

⁴⁶ L'art. 11 della legge n. 241/1990 ha, infatti, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano lo strumento consensuale di esercizio del potere attraverso l'elaborazione della figura dell'accordo, endoprocedimentale o sostitutivo. Inizialmente

In altri termini, all'interno dell'area di azione amministrativa caratterizzata dal ricorso a moduli non autoritativi di determinazione dell'assetto concreto di interessi, l'esperienza maturata nella gestione delle trasformazioni territoriali consente di identificare taluni importanti ambiti in cui l'accordo fra Amministrazione e privato si pone come necessario al fine del raggiungimento di uno specifico risultato amministrativo.

La consensualità intesa come necessità, tuttavia, si qualifica peculiarmente a causa del concreto e materiale atteggiarsi dell'interesse pubblico e di quello privato nell'ambito del settore urbanistico e del governo del territorio, laddove i pubblici poteri hanno dovuto riconoscere che il più delle volte la soddisfazione dell'interesse pubblico passa attraverso la previa necessaria soddisfazione dell'interesse privato⁴⁷.

In tali ipotesi, viene di fatto a mancare alla pubblica Amministrazione la disponibilità reale di un'alternativa autoritaria⁴⁸.

Poste queste differenze, è possibile riprendere l'osservazione fatta al principio di questo paragrafo, secondo la quale l'integrazione pubblico-privato nella gestione del territorio assume una conformazione variabile: infatti, per quanto riguarda le convenzioni di lottizzazione, esse vengono annoverate tra i cd. rapporti amministrativi «forti»⁴⁹: il ruolo del proprietario non può non risentire dell'assenza di un'effettiva *par condicio contrahentium*. Nei rapporti amministrazione-impresa, invece, la presenza di una fase privatistica di vere e proprie trattative negoziali rafforza la posizione del soggetto privato che vi partecipa.

Ciò non toglie, tuttavia, che, contestualmente, la peculiare conformazione del rapporto e del suo contenuto – anche economico – ingenera

solo il primo aveva valenza di figura di carattere generale, mentre il secondo era tipico, dunque utilizzabile nei soli casi previsti espressamente dal legislatore; con la novella del 2005, introdotta con la legge n. 15, oggi anche gli accordi sostitutivi possono essere conclusi tra Amministrazione e privati indipendentemente da una specifica previsione di legge.

⁴⁷ Chiarisce A. CHERICHETTI, *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, 5, 281, che «Le questioni giuridiche riconnesse all'urbanistica consensuale non sono assimilabili ad una sorta di liberalizzazione delle attività di trasformazione del territorio la quale provocherebbe danni difficilmente riparabili, bensì conseguono al declino di un modello di Amministrazione meramente autoritativa che, con le sue tipiche rigidità burocratiche, non è idonea a gestire in termini di efficienza ed economicità gli obiettivi di sviluppo che le comunità territoriali, in crescente competizione tra loro, oggi perseguono all'interno di contesti interregionali o anche più estesi».

⁴⁸ P.L. PORTALURI, *op. ult. cit.*, 126 s.

⁴⁹ P.L. PORTALURI, *op. ult. cit.*, 126 s.

già paventati dubbi di compatibilità con il diritto comunitario, sotto il profilo, soprattutto, della legittimità o illegittimità degli aiuti di Stato che si possono accompagnare alla stipula degli accordi in oggetto⁵⁰.

Peraltro, i delineati modelli di partenariato pubblico-privato possono comportare per il proprietario o per l'imprenditore l'onere di realizzare un'opera pubblica in cambio dell'impegno da parte dell'amministrazione di assicurare una certa attività provvedimentale (concessioni, autorizzazioni, etc.), cui si aggiunge, nei casi previsti dalla disciplina della programmazione negoziata, l'erogazione di finanziamenti pubblici. Si pone dunque il tema della compatibilità tra siffatti esempi di cooperazione pubblico-privato e la disciplina comunitaria e nazionale in tema di appalti pubblici.

I profili di maggiore criticità sembrano due, rispettivamente collocati a monte e a valle del processo pianificatorio.

In primo luogo, la stessa conclusione degli accordi di programmazione negoziata viene fatta precedere da una fase di vere e proprie trattative negoziali tra enti istituzionali e soggetti privati, eventualmente anche su iniziativa di questi ultimi.

La natura privatistica di questa fase apre potenzialmente l'accordo di programmazione negoziata a tutte le imprese interessate, in ciò differenziandosi profondamente dalla disciplina della convenzione di lottizzazione, nella quale unico interlocutore dell'amministrazione è per legge il proprietario o i proprietari delle aree oggetto dell'insediamento pianificato⁵¹.

⁵⁰ Partenariato pubblico-privato e sviluppo *bottom up* costituiscono peculiarità caratterizzanti non solo la nuova stagione della programmazione economica italiana, ma anche le politiche comunitarie di riequilibrio territoriale, nelle quali rientra l'azione comunitaria in favore dell'occupazione. Siffatta azione, che trova nei «patti territoriali per l'occupazione» lo strumento operativo principale, ha mosso in questi anni i suoi primi passi, allargando i confini della politica di coesione economica e sociale. Di particolare rilievo è anche il «Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 (2000-2006)» il quale prevede tra gli assi prioritari di intervento il potenziamento e la valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Asse IV). Le delineate analogie tra l'esperienza italiana e quella comunitaria, tuttavia, non fuggono del tutto i dubbi emersi in dottrina sulla possibilità che attraverso il metodo della concertazione si realizzino inammissibili e illeciti aiuti di stato (96). In argomento: G.P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzog.*, 1997, 798 ss.

⁵¹ In generale sui piani di lottizzazione e sulle relative convenzioni: F. Bassi, *Lineamenti della lottizzazione edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 1959, II, 180; V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979; E.M. BARBIERI, *Urbanistica e convenzionamento*, in *Foro amm.*, 1983, I, 2327; A. CROSETTI, *Piano di lottizzazione*, in *Nov. mo dig. it.*, Torino, 1984; A. CANDIAN e A. GAMBARO, *Le convenzioni urbanistiche*, Milano,

Per quanto riguarda, invece, la fase a valle del processo pianificatorio può accadere che all'interno di un accordo di programma-quadro o di un patto territoriale siano previste ulteriori forme di convenzionamento in cui il soggetto privato si assuma l'onere di realizzare o di contribuire a realizzare una o più opere pubbliche, in tale modo prospettandosi la questione giuridica dell'applicazione della normativa comunitaria dell'evidenza pubblica⁵².

Nell'ambito dell'analisi della cooperazione tra amministrazione e privati nell'uso del territorio si pone come centrale, infatti, la questione dell'equiparazione tra convenzione di lottizzazione, in cui il privato si impegna alla esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione, e contratto di appalto di lavori pubblici.

Al riguardo, parte della dottrina ritiene che la programmazione negoziata sembrerebbe scontrarsi col tradizionale modello della urbanistica consensuale, in quanto accanto al valore della consensualità, quale sprone all'utilizzo dello strumento negoziale, si lascerebbe residuare un ampio margine di rilevanza alle logiche del mercato⁵³.

Come noto, a seguito di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 Trattato CE da parte del T.a.r. Lombardia⁵⁴, la Corte di Giustizia⁵⁵ ha

1992; G. PERICU, *La convenzione di lottizzazione*, in MAZZAROLLI, PERICU, ROMANO, ROVERSI MONACO, SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 1993, 1335; A. SANDULLI, *Le convenzioni di lottizzazione: natura e tutela*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 416; A. TRAVI, *Piano di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Dig. pubbl.*, torino, XI, 1996, 147; A. CHIERICHETTI, *Il piano di lottizzazione*, Milano, 1997; N. CENTOFANTI, *La convenzione edilizia - Problemi, schemi e casi pratici*, Milano, 1997; O.M. CAPUTO, *Concessione edilizia e piano di lottizzazione*, in *Urb. e app.*, 2004, 811.

⁵² La questione è affrontata da A. BARONE, *La governance del territorio*, in I.M. MARINO, S. LICCIARDELLO, A. BARONE, *L'uso del territorio*, Milano, 2004, 166 ss. Si veda, anche, F. PELLIZZER, L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 304 ss.: «nel momento in cui le diverse fattispecie legali in tema di programmazione negoziata consentono alle parti pubbliche e private di assumere reciproci impegni, giuridicamente vincolanti, e per una buona parte non ne specificano l'oggetto, appare più che ragionevole ritenere che le determinazioni consensuali possano corrispondere innanzitutto a convenzioni o accordi già puntualmente previsti dall'ordinamento».

⁵³ A. BARONE, *La governance del territorio*, op. ult. cit., 150.

⁵⁴ T.a.r. Lombardia, sez. III, ord. 26 agosto 1998, n. 1337, in *Urb. e app.*, 1999, 190 ss.: la questione sottoposta al Giudice comunitario è «se le normative statali e regionali che consentono in capo al costruttore (titolare di concessione edilizia o di piano di lottizzazione approvato) la diretta realizzazione di opere di urbanizzazione, a scomputo totale o parziale della quota dovuta ... si pongano in contrasto con la direttiva 93/37/CEE».

⁵⁵ Corte giust. UE, 12 luglio 2001, in causa C-399/98, in *Riv. giur. edil.*, 2001, I, 877.

affrontato la questione della compatibilità con l'ordinamento comunitario della normativa nazionale in materia urbanistica che consente al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione, nel caso in cui il valore di tale opera eguagli o superi la soglia di rilevanza comunitaria.

Il Giudice comunitario ha ravvisato nella specie un appalto pubblico di lavori, rilevando che seppure non può non riconoscersi che l'amministrazione comunale non abbia la facoltà di scegliere discrezionalmente la propria controparte contrattuale – posto che la legge la obbliga a negoziare esclusivamente con il privato titolare del terreno da lottizzare – pur tuttavia, il rapporto che si instaura tra parte pubblica a parte privata è pur sempre di natura contrattuale, dal momento che entrambe, una volta siglato l'accordo, sono tenute a far riferimento alla convenzione di lottizzazione per stabilire quali opere realizzare ed a che condizioni. Inoltre, non va trascurato che è proprio tale convenzione il titolo che garantisce al Comune la disponibilità delle opere realizzate dal privato. Il medesimo organo giudicante, poi, ha altresì escluso che il carattere pubblicistico della convenzione sia ostativo alla ravvisabilità nella specie di un contratto⁵⁶.

Quanto all'elemento relativo al carattere oneroso del contratto, la Corte di Giustizia ha rilevato che il privato titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato, nell'approntare le opere così come stabilite in convenzione, non realizza una prestazione a titolo gratuito a favore dell'amministrazione ovvero della collettività, bensì estingue il debito che grava su di lui nei riguardi del Comune: tale debito è quantificabile in termini di contributo per gli oneri di urbanizzazione⁵⁷.

⁵⁶ «Il fatto che la convenzione di lottizzazione ha carattere pubblicistico e costituisce una forma di partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri non solo non osta al ricorrere dell'elemento relativo all'esistenza di un contratto ..., ma depone addirittura in suo favore. In vari Stati membri, infatti, il contratto concluso tra un'amministrazione aggiudicatrice ed un imprenditore è un contratto di diritto pubblico, soggetto in quanto tale alle norme di quest'ultimo», Corte giust. UE, 12 luglio 2001, in causa C-399/98, cit.

⁵⁷ Peraltro, a giudizio della Corte, «ciò non significa che, per garantire il rispetto della direttiva in caso di realizzazione di un'opera di urbanizzazione, debba necessariamente essere l'amministrazione comunale ad applicare le procedure di aggiudicazione previste dalla direttiva in questione. L'effetto utile di quest'ultima risulterebbe ugualmente garantito qualora la normativa nazionale conferisse all'amministrazione

Al fine di adeguare la normativa nazionale ai chiarimenti forniti dal Giudice comunitario, il legislatore italiano aveva introdotto una modifica alla legge quadro sui lavori pubblici, prevedendo (art. 2, comma 5, l. n. 109/1994, come modificato dalla l. n. 166/2002) l'obbligo per i privati che eseguono interventi a scomputo dei contributi connessi ad atti abilitativi all'attività edilizia di affidare gli stessi ricorrendo alle procedure previste dalla allora vigente direttiva 93/37/CEE nel caso in cui ogni singola opera superi l'importo di rilevanza comunitaria⁵⁸.

Peraltro, il percorso argomentativo seguito dalla Corte di Giustizia non ha mancato di suscitare critiche e perplessità, relative, in particolare alla natura delle convenzioni di lottizzazione, riconducibili agli accordi procedurali *ex art.* 11 l. n. 241/1990 e quindi non riconducibili alla tematica dell'evidenza pubblica⁵⁹. Inoltre in riferimento all'asserita onerosità del preteso contratto, essa avrebbe l'effetto, non di addossare al privato il prezzo del permesso di costruire, ma piuttosto, in un'ottica ispirata alla necessità che ciascun cittadino partecipi con le proprie forze al perseguimento del bene comune, e, dunque, alla realizzazione dell'interesse pubblico generale⁶⁰, si assume che il privato

comunale il potere di obbligare il lottizzante titolare della concessione, mediante accordi stipulati con questo, a realizzare le opere pattuite ricorrendo alle procedure previste dalla direttiva, e ciò affinché vengano rispettati gli obblighi incombenti in proposito all'amministrazione comunale in forza della direttiva medesima. In tal caso, infatti, il lottizzante, alla luce degli accordi conclusi con il Comune che lo esentano dal contributo per gli oneri di urbanizzazione in cambio della realizzazione di un'opera di urbanizzazione pubblica, deve essere considerato come titolare di un mandato espresso conferito dal Comune ai fini della costruzione di tale opera».

⁵⁸ Sui dubbi di compatibilità con l'ordinamento comunitario della disposizione introdotta nel 2002 cfr. G. FERRARI, M.L. CHIMENTI, *Quadro generale e singole categorie contemplate dall'art. 32 del codice dei contratti pubblici*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, 2008, 546. Sulle disposizioni recate dal Codice dei contratti pubblici si veda anche R. DE NICTOLIS, *La riforma del Codice appalti*, in *Urb. e app.*, 2007, 380.

⁵⁹ G. GRECO, *Il regime degli accordi pubblicistici*, Relazione al convegno *Auto-rità e consenso nell'attività amministrativa*, Varenna, 2002.

⁶⁰ Secondo il Giudice comunitario «*Il vero obiettivo del nostro sistema, come è stato costruito dalla legge 765 del 1967, non è quello di far pagare un corrispettivo per il permesso di costruire, ma è proprio l'esigenza di far gravare sul soggetto che costruisce il costo dell'apprezzamento infrastrutturale dell'intervento, il costo che l'intervento rappresenta per la collettività ... Ne emerge in termini generali una proprietà edilizia gravata dall'onere della sua urbanizzazione: onere che in qualche modo il privato si deve porre o attraverso la realizzazione diretta o, ed è lì che nasce la subordinata, se le opere vi sono già, attraverso una contribuzione di carattere economico. Né d'altra parte questo aspetto è modificato dal principio di onerosità introdotto dalla*

sia tenuto a sobbarcarsi gli oneri dell'urbanizzazione primaria e, talvolta, secondaria, in quanto corrispettivo per l'accrescimento di valore dell'opera costruita⁶¹.

Nonostante le perplessità sollevate dalla dottrina, il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d.lgs. n. 163/2006) ha ripreso la disposizione dettata dalla l. n. 166/2002, rendendo ancora più stringente l'obbligo dell'evidenza pubblica. Il legislatore del 2006 ha infatti disposto, all'art. 32 del Codice (rubricato «*Amministrazioni aggiudicatrici e altri soggetti aggiudicatori*», come modificato dal cd. decreto correttivo d.lgs. n. 113/2007) che le disposizioni dell'evidenza pubblica trovano applicazione, tra l'altro, nell'ambito dei «*lavori pubblici da realizzarsi da parte dei soggetti privati, titolari di permesso di costruire, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell'articolo 16, comma 2 decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dell'articolo 28, comma 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150. L'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, il titolare del permesso di costruire assuma la veste di promotore, presentando all'amministrazione medesima, entro novanta giorni dal rilascio del permesso di costruire, la progettazione preliminare delle opere. All'esito della gara bandita ed effettuata dall'amministrazione che rilascia il permesso di costruire sulla base della progettazione presentata dal promotore, il promotore può esercitare, purché espressamente previsto nel bando di gara, diritto di prelazione nei confronti dell'aggiudicatario, entro quindici giorni dalla aggiudicazione, corrispondendo all'aggiudicatario il 3% del valore dell'appalto aggiudicato. Il promotore deve avere i requisiti di qualificazione previsti dall'articolo 40 in relazione alla tipologia e all'importo delle opere di urbanizzazione*».

riforma del 1977, poiché la situazione introdotta dalla legge del '77 non incide sull'obbligo della proprietà, che intende trasformarsi da mera proprietà fondiaria in proprietà edilizia, di gravarsi del compito di realizzare le opere di urbanizzazione. E quindi il valore delle opere di urbanizzazione non deve essere contenuto necessariamente entro il valore dei contributi previsti dalle tabelle comunali e regionali, ma deve essere quello che è effettivamente necessario»: cfr. Corte giust. UE, 12 luglio 2001, in causa C-399/98, cit.

⁶¹ M.A. SANDULLI, *Il permesso di costruire: profili generali*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Il testo unico dell'edilizia*, Bologna, 2005, 65 ss.; cfr., anche, M.A. QUAGLIA, *Le opere di urbanizzazione tra convenzioni urbanistiche e procedure di evidenza pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 842.

La possibilità di realizzazione diretta viene limitata dal Codice alle sole opere di urbanizzazione primaria sotto soglia e che siano funzionalmente connesse al singolo intervento edilizio assentito (art. 122).

È evidente che problemi di compatibilità con le regole della libera concorrenza potrebbero porsi anche con riguardo agli accordi di programmazione negoziata.

Un ulteriore aspetto problematico riguarda, infine, la possibilità di esercizio del potere di autotutela da parte della pubblica amministrazione stipulante.

Occorre, infatti, considerare che la particolare connotazione della consensualità «*necessaria*» in ambito urbanistico comporta la necessità di prendere posizione sulle conseguenze della stipula degli accordi in parola rispetto all'immanente potere dell'Amministrazione di provvedere alla cura dell'interesse pubblico, anche eventualmente incidendo in senso modificativo sull'accordo già concluso⁶².

Al riguardo, in dottrina si rinvengono due opposti orientamenti.

⁶² In giurisprudenza: T.a.r. Sardegna, Cagliari, sez. II, 8 febbraio 2008, n. 128, dove si legge che: «*Agli accordi di programma quadro di cui alla l. 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2 commi 203-209) costituenti, in generale, moduli convenzionali ai quali partecipano, in posizione sostanzialmente paritaria, soggetti pubblici e privati, deve applicarsi la normativa civilistica in materia di obbligazioni e contratti, con la conseguenza che il recesso unilaterale dell'amministrazione potrebbe ammettersi solo per espressa previsione contrattuale, ai sensi dell'art. 1373 del c.c.*»; «*Gli accordi di programma quadro di cui alla l. 23 dicembre 1996, n. 662 (art. 2 commi 203-209) costituiscono, in generale, dei moduli convenzionali con i quali lo stato, la regione, gli enti locali concordano, anche con le parti private, politiche unitarie di intervento sul territorio, nei quali ai soggetti privati partecipanti all'accordo è riconosciuto un ruolo tendenzialmente paritario, che non si esaurisce nella semplice partecipazione al procedimento; tali accordi sono, quindi, ben diversi dagli accordi di cui all'art. 11 della l. n. 241 del 7 agosto 1990, aventi natura pubblicistica e dai quali l'amministrazione può sempre recedere per sopravvenuti motivi di pubblico interesse (comma 4)*». T.a.r. Lombardia, Milano, sez. II, 2 ottobre 2003, n. 4503, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 427: «*Poiché la sempre maggiore estensione del fenomeno dell'"urbanistica contrattata" comporta, sotto il profilo delle scansioni procedurali, un indubbio (e correlativo) incremento dei momenti di concertazione tra i soggetti coinvolti nella programmazione territoriale, al punto che sembra venire in essere un'interlocuzione non dissimile da quella caratterizzante le trattative volte alla conclusione di un contratto, è possibile estendere le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza in materia di tutela dell'affidamento ingenerato nel privato che venga in contatto con la P.A. anche con riguardo alle "trattative" che si svolgono nell'ambito della procedura finalizzata all'adozione di un programma integrato d'intervento, con conseguente applicazione dei principi espressi dall'art. 1337 c.c. in materia di responsabilità precontrattuale e con risarcimento del danno nei limiti del cd. "interesse negativo"*».

Secondo un primo orientamento, mancherebbe del tutto nella disciplina della programmazione negoziata la possibilità per l'Amministrazione di esercitare quel *ius poenitendi* che caratterizza tanto gli accordi procedurali quanto la convenzione di lottizzazione⁶³. In senso esattamente contrario, invece, si sostiene che gli accordi di programmazione negoziata rappresentano dei meri «*accordi tra gentiluo-mini*»⁶⁴, ed in quanto tali, evidentemente, non vincolanti per l'Amministrazione.

4. I programmi urbanistici polifunzionali

La stagione della riqualificazione del territorio concordata tra pubbliche Amministrazioni e privati si caratterizza per il ricorso a strumenti di programmazione che utilizzano la forma negoziale, attraverso i quali si dà vita ad una interazione tra pubblico e privato ritenuta in dottrina indispensabile, posto che né l'operatore pubblico né quello privato da soli sembrano essere nelle condizioni di legittimazione sociale, di adeguata disponibilità economico-finanziaria e di capacità operativa per promuovere ed attuare interventi di rinnovo urbano significativi per dimensione ed effetti urbanistici⁶⁵.

⁶³ A favore di questo orientamento: G.M. ESPOSITO, *op. ult. cit.*, 176 ss. Ad ulteriore conferma dell'esattezza di questa tesi è possibile citare la Deliberazione CIPE, *Disciplina della programmazione negoziata*, 21 marzo 1997, punto 2.3: «*La sottoscrizione del patto vincola i soggetti sottoscrittori al rispetto degli specifici impegni e degli obblighi assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza*». Cfr., inoltre, P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, cit., 23: l'A., nel ricondurre gli accordi in questione alla figura generale dell'accordo tra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 l. n. 241/1990 ed alla relativa disciplina, rileva che «*gli aspetti di maggiore pregnanza sono certamente quelli collegati al principio pacta sunt servanda ed agli istituti civilistici volti a disciplinare l'adempimento e l'inadempimento delle obbligazioni, da ritenersi applicabili alle figure in parola. Effetto tipico degli accordi è, infatti, che le attività in tal modo disciplinate divengono oggetto di obbligazioni in senso proprio e ciò anche quando il loro contenuto è costituito dalla necessità di adottare provvedimenti amministrativi di cui siano stati eventualmente preordinati in tutto o in parte i contenuti. Tra i rimedi all'inadempimento si possono ricordare sia le ordinarie azioni costitutive (adempimento in forma specifica o risoluzione per inadempimento) sia quelle risarcitorie. Il quadro giuridico – se osservato – offre quindi sufficienti garanzie rispetto all'attuazione concordata dalle parti dei contenuti dell'accordo, specie nei casi in cui siano coinvolti operatori privati*».

⁶⁴ Per questo secondo orientamento: R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 429 ss.

⁶⁵ A. CHERICHETTI, *op. ult. cit.*, 281.

Questa esigenza ha condotto la pubblica amministrazione a coinvolgere i cittadini anche nella fase di pianificazione urbanistica generale, ammettendo altresì il privato a partecipare alla stessa fase di formazione e determinazione di tali scelte. Sulla base delle scelte così adottate, poi, la parte pubblica dell'accordo può a sua volta provvedere a disporre varianti urbanistiche ai piani generali⁶⁶.

Sotto la spinta, poi, della necessità di creare strumenti di pianificazione integrata «*al passo con i tempi*», sono stati ideati i cd. programmi complessi. Si tratta di strumenti pianificatori dalla morfologia composita, in quanto connotati da una accentuata eterogeneità di finalità perseguite, sia di recupero, sia di riqualificazione urbana, sia di riqualificazione ambientale. La struttura complessa della fattispecie si apprezza altresì sotto il profilo dei mezzi impiegabili nel progetto di sviluppo, che provengono tanto da investimenti pubblici, tanto dall'apporto dei privati⁶⁷.

Scopo ultimo e comune a tutti i programmi complessi ad oggi attuati è quello di realizzare, in una visione generale, integrata e sostenibile, degli interventi sul territorio ispirati ad una logica di «piano-progetto», che non tenga conto della tradizionale separazione tra pianificazione territoriale e programmazione attuativa, e che consideri la possibilità di introdurre delle modifiche agli stessi piani urbanistici, allorché essi appaiano d'intralcio al raggiungimento di una decisione concordata⁶⁸.

⁶⁶ In argomento cfr. D. DE PRETIS, *L'evoluzione della pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai nuovi piani operativi*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, 2002, 14 ss.; C. FERRAZZI, *I programmi integrati d'intervento*, ivi, 241 ss.; A. FIALE, E. FIALE, *op. cit.*, 69.

⁶⁷ T.a.r. Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22, in *Urb. e app.*, 2000, 775: «con il programma integrato d'intervento, il programma di riqualificazione urbana ed il programma di recupero urbano, che trovano il loro fulcro metodologico e funzionale nel concetto di integrazione tra diverse opere, residenziali e non residenziali, e tra diverse forme di finanziamento, pubblico e privato, si può ritenere che il principio dell'integrazione sia stato pienamente sussunto nella materia urbanistica e che ben possa pertanto essere utilizzato quale criterio tecnico giuridico di pianificazione territoriale».

⁶⁸ Così N. ASSINI, T. TARDELLI, *op. ult. cit.*, 110 s., i quali osservano che i programmi complessi trovano origine nella disciplina dell'edilizia residenziale pubblica ma, accanto all'emergenza abitativa, sono essenzialmente rivolti ad affrontare le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale, al miglioramento della vivibilità degli insediamenti esistenti ed alla correlata necessità di limitare l'ulteriore consumo di territorio da urbanizzare, a fronte di una progressiva ed irreversibile contrazione delle risorse pubbliche disponibili. Si veda, inoltre, D. DE PRETIS, *L'evoluzione*

Vengono ricondotti, in particolare, nella richiamata tipologia, anzitutto, il programma di recupero urbano (art. 112, legge n. 493/1993), il programma di riqualificazione urbana (d.m. 21 dicembre 1994), i contratti di quartiere (d.m. 22 ottobre 1997), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, cd. PRUSST (d.m. 8 ottobre 1998) e, infine, i programmi di riabilitazione urbana (art. 17, legge 1 agosto 2002, n. 166).

In particolare, al fine di avviare la riqualificazione del tessuto urbano, anche sotto il profilo edilizio ed ambientale, il comune si è visto attribuire dall'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 il potere di concludere programmi complessi, *sub specie* di programmi integrati di intervento (cd. PII). Nell'impostazione originaria della legge questi si caratterizzano per il loro carattere integrato sotto molteplici profili: in relazione alla «*polifunzionalità*»⁶⁹, posto che l'istituto si caratterizza per l'ampia possibilità di riqualificazione ambientale riconosciuta all'ente territoriale⁷⁰; in relazione alle diverse tipologie di intervento edilizio che il programma può coinvolgere⁷¹; in relazione, infine, al concorso di più operatori e di risorse finanziarie pubbliche e private⁷².

della pianificazione urbanistica di attuazione, cit., che nel distinguere tre diverse fasi nell'evoluzione della pianificazione attuativa dalla legge urbanistica fondamentale ad oggi, individua a partire dagli anni '90 una terza fase caratterizzata dai programmi speciali, il cui prototipo è rappresentato dai programmi integrati di intervento: «i programmi di questo tipo operano come strumenti urbanistici, in quanto, al pari dei piani attuativi, localizzano interventi di trasformazione del territorio estesi ad una certa area della città, ma tuttavia si differenziano da essi innanzitutto in quanto non risultano in alcun modo vincolati dalle previsioni del p.r.g. (che nemmeno deve prevederne la perimetrazione, come accade invece per i piani di recupero). Da questo punto di vista si può dire che il modello in esame segna definitivamente la perdita del carattere "attuativo" (del piano regolatore) della pianificazione di scala ridotta».

⁶⁹ Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 393, in *Giur. cost.*, 1992, 3427 e in *Riv. giur. edil.*, 1992, 1035.

⁷⁰ C. FERRAZZI, *I programmi integrati*, cit., 255.

⁷¹ P. URBANI, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000, 242.

⁷² C. FERRAZZI, *I programmi integrati*, cit., 259, osserva che «il legislatore mostra in primo luogo di voler ridurre l'evenienza che si determinino atteggiamenti critici od ostili alla realizzazione del programma. Tuttavia, la valorizzazione del momento partecipativo dei privati si rivela portatrice, in positivo, di ulteriori benefici effetti in quanto – realizzandosi anche sotto la forma di concreti investimenti di capitale – si rivela un mezzo altamente efficace in grado di consentire de facto l'incontro fra l'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione e l'interesse economico che è alla base delle scelte private. Ed un tale incontro – in considerazione dell'imperativo di pronto ritorno economico degli investimenti sostenuti – sembra in grado di influire positiva-

Sulla materia è, però, successivamente intervenuta la Corte costituzionale che ha dichiarato, con la sentenza 19 ottobre 1992 n. 393⁷³, l'illegittimità costituzionale dei commi 3, 4, 5, 6 e 7 dell'art. 16, per violazione degli artt. 3, 97, 115, 117 e 118 Cost., in quanto prevedendo tale norma il nuovo strumento di pianificazione territoriale denominato «programma integrato d'intervento», ne ha disciplinato nei particolari il meccanismo di formazione e gli effetti sostanziali, con conseguente

mente sui tempi di concreta realizzazione del programma». In giurisprudenza, v.: T.a.r. Lombardia, Brescia, sez. I, 15 gennaio 2008, n. 7, in *Foro amm., Tar*, 2008, 34, la cui massima reca: «Attraverso il programma integrato di intervento (PII) ai sensi dell'art. 16, l. n. 179 del 1992 e l'art. 2, l. rg. n. 9 del 1999 l'amministrazione realizza un'operazione che è contemporaneamente qualificabile come ristrutturazione urbanistica di un'area in degrado e come esperimento di finanza di progetto. L'operazione ricade nell'ampia categoria definita a livello comunitario come partenariato pubblico-privato (v. il Libro Verde della Commissione del 30 aprile 2004). I rapporti appartenenti a questa categoria sono caratterizzati dall'impegno economico del privato a fronte di un ritorno economico associato almeno in parte al rischio della gestione. Un'altra caratteristica è la presenza di negoziati che (nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità desumibili dagli artt. 43 e 49 del Trattato CE) possono intervenire sia prima della scelta del partner sia successivamente. In particolare una volta scelto il partner si distingue una fase di "messa a punto" dell'accordo, dove sono definiti in dettaglio gli aspetti del programma giuridico-economico voluto dalle parti. A questa segue la vera e propria esecuzione del contratto, normalmente preceduta dalla stipulazione»; T.a.r. Lombardia, Milano, sez. II, 15 ottobre 2002, n. 3943, *ivi*, 2002, 3114: «l'ampiezza di funzioni e di contenuti ne connota la peculiarità rispetto ad altri strumenti di pianificazione ad orientamento settoriale, mirando ad obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere urbanizzative e la dotazione degli standards, che ... possono riguardare sia zone in tutto o in parte edificate, sia zone da destinare ad una nuova edificazione». Cfr., anche, Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3889, in *Riv. giur. edil.*, 2007, 197, dove si legge che il programma ha «la finalità di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del territorio ed è caratterizzato dalla presenza di una pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, *ivi* comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione capace di incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche o private; l'ampiezza di funzioni e di contenuti, pertanto, ne definisce la peculiarità rispetto ad altri strumenti di pianificazione ad orientamento settoriale, mirando ad obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere di urbanizzazione e la dotazione degli standards».

⁷³ Corte cost., 19 ottobre 1992, n. 393, cit. La sentenza è stata ampiamente commentata; *ex multis*, R. TOSI, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le regioni*, 1993, 3, 937; D. DE PRETIS, *Piani integrati e buon andamento dell'Amministrazione*, in *Le regioni*, 1993, 920; P. MANTINI, *La Corte costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, 1046.

possibilità di deroga alla legislazione urbanistica vigente ed invasione delle sfere di competenza delle regioni, in particolare riguardo alle priorità nella destinazione dei fondi per l'edilizia residenziale; con unificazione dei momenti, diversificati dalla costante tradizione legislativa, della programmazione territoriale e della legittimazione all'intervento edilizio.

Oggi, dunque, della citata norma residuano i commi 1 e 2, ove è previsto che: «*al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, *ivi* comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati. soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale*».

La Consulta ha appuntato la propria censura, allora, esclusivamente sulle modalità operative dello strumento in parola, puntualmente descritte dall'art. 16 della legge del 1992, in quanto le ha ritenute troppo vincolanti per la regione.

In particolare, il Giudice delle leggi ha travolto, anzitutto, la normativa disciplinante le operazioni concrete o di carattere finanziario che, dopo la configurazione-descrizione del tipo di strumento, regola il programma integrato nell'azione e negli effetti, nella parte in cui dispone altresì che tale programma è approvato dal consiglio comunale e l'approvazione ha «*gli effetti dell'art. 4 legge 28 gennaio 1977 n. 10*».

La norma, inoltre, stabiliva, prima dell'intervento caducatorio, che qualora il programma fosse stato in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici, la delibera di approvazione sarebbe stata soggetta alle osservazioni da parte di associazioni, di cittadini e di enti, da inviare al comune entro quindici giorni dalla data della sua esposizione all'albo pretorio. Il programma, con le relative osservazioni, doveva poi essere trasmesso alla regione entro dieci giorni e quest'ultima avrebbe dovuto provvedere alla approvazione o alla richiesta di modifiche entro i successivi centocinquanta giorni, trascorsi i quali si intendeva approvato. Il programma avrebbe inoltre potuto derogare alle disposizioni planovolumetriche previgenti in relazione ai singoli edifici, purché non

fosse superata la densità complessiva preesistente dell'intero ambito territoriale e poteva essere realizzato anche al di fuori della programmazione urbanistica pluriennale prevista dall'art. 13 l. n. 10 del 1977.

La disciplina appena esposta, secondo l'opinione della Corte, avrebbe comportato che gli effetti sostanziali, oltre che il meccanismo di formazione del programma integrato, con particolare riferimento al potere di deroga alla legislazione urbanistica vigente, avrebbero avuto la capacità di incidere in maniera troppo pervasiva sulla potestà legislativa (art. 117, 1° comma, Cost.) e sulle attribuzioni amministrative (art. 118, 1° comma, Cost.) delle regioni, con violazione dell'autonomia garantita dall'art. 115 Cost., posto che spetta alle regioni definire dettagliatamente caratteristiche e modalità procedurali dei programmi complessi, come previsto anche dagli artt. 52 e 54 del d.lgs. n. 112 del 1998⁷⁴.

A ciò la Consulta ha aggiunto che, considerato che il programma integrato opera come strumento di governo delle materie, alle quali si riferisce, a regime normativo privilegiato e con potere di deroga agli strumenti urbanistici in vigore⁷⁵, se ne percepisce il carattere dirimente nel sistema di distribuzione delle competenze tra gli enti locali, nonché tra questi ultimi e l'apparato statale.

Infine, occorre anche considerare, sempre seguendo il ragionamento della Corte, che i programmi qui in analisi sono stati dotati di particolare energia anche per quanto attiene alla fase procedimentale del rilascio delle concessioni edilizie, per effetto della soppressione della verifica della conformità del progetto concreto alle previsioni del piano. Si pensi, infatti, alla previsione del 3° comma dell'art. 16 che attribuiva ai programmi integrati «*gli effetti di cui all'art. 4 l. 28 gennaio 1977 n. 10*».

La Consulta, alla luce della citata normativa ha reputato che lo strumento urbanistico così elaborato avrebbe dato vita ad una «*grave deroga al principio di distinzione tra programmazione territoriale, in quanto tale diretta a regolare la destinazione e l'uso del territorio, e le-*

⁷⁴ Spiega la competenza riservata alle regioni considerando le aree urbane «parti speciali del territorio nazionale, nelle quali il potere statale si eserciterebbe con particolare profondità e pervasività» F. MERLONI, *Commento all'art. 52*, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, 1998, 203.

⁷⁵ In quanto necessita, in virtù del IV comma della legge del 1992, della sola approvazione del consiglio comunale, resa particolarmente incisiva dall'operatività della regola del silenzio-assenso da parte della Regione.

gittimazione all'esecuzione dell'opera, conferita al soggetto interessato con il rilascio dell'atto amministrativo senza il controllo di coerenza dell'intervento specifico con gli indirizzi programmatici, controllo particolarmente necessario, per l'osservanza, che esso consente, del precepto dell'art. 4, 1° comma, della stessa l. n. 10 del 1977, secondo il quale la concessione è data in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi. L'unificazione di momenti diversificati sulla base di una lunga tradizione della legislazione urbanistica, realizzata nel programma integrato si riflette sulla determinazione e sul funzionamento della licenza edilizia, che viene a configurarsi come elemento automatico della previsione programmatica; si priva, così, l'atto concessivo della necessaria autonomia, che è la base necessaria per la ponderazione degli interessi coinvolti e per l'adeguamento della concessione alle esigenze del programma stesso»⁷⁶.

Così stralciato, l'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 è stato privato della maggior parte dei suoi contenuti, i quali avevano disciplinato in maniera eccessivamente capillare, secondo l'opinione della Corte costituzionale, il PII, ciò a discapito delle competenze regionali in materia urbanistica.

È stata, invece, conservata la prima parte dell'art. 16, non interessata dalla citata sentenza della Corte costituzionale e che, in quanto tale, ha assunto il ruolo di punto di riferimento per le sopravvenute leggi regionali, nonché è assunta a fondamento normativo cui ispirarsi nella successiva generazione di numerosi programmi polifunzionali, soprattutto di origine statale⁷⁷ e che si possono comunque collocare, dal punto di vista sistematico, nella categoria più generale dei programmi integrati di intervento⁷⁸.

Risultano assimilabili, per via della medesima finalità di riqualificazione delle aree urbane degradate, in conformità ad un progetto di carattere più generale rispetto ai P.I.I., i programmi di recupero urbano, i programmi di riqualificazione urbana, i contratti di quartiere, i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, i programmi di riabilitazione urbana.

⁷⁶ Condivide il giudizio della Corte al riguardo, tra gli altri, D. DE PRETIS, *Piani integrati*, cit., 931; *contra* G. MORBIDELLI, *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio-assenso*, in *Giur. cost.*, 1992, 3427.

⁷⁷ Si pensi ai programmi avutisi a partire dal 1994, quali a titolo di esempio, si pensi ai cd. PRU, PRUSST, o ai programmi di riabilitazione.

⁷⁸ Si veda sul punto A. CHIERICHETTI, *op. cit.*, 281.

I primi nascono come strumenti per attuare la trasformazione di tessuti urbani consolidati e degradati per favorire una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e migliorare la qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate.

I programmi di recupero urbano si propongono di avviare, il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati attraverso proposte unitarie che riguardano: parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato; interventi di edilizia residenziale che innescano processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato.

Gli interventi, distinti in pubblici e privati, riguardano in particolare: acquisizione di immobili da destinare ad urbanizzazioni primarie o secondarie ad edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta, etc.; realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano delle aree e degli spazi pubblici; risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali; opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di fabbricati residenziali e non residenziali; realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali; ristrutturazione urbanistica.

Di fatto, poi, l'apporto di risorse private è reso possibile previa stipula di accordi di programma o indizione di conferenze di servizi, tra comune e privati, in grado di assicurare decisioni in tempi certi e accelerati.

In particolare, però, al soggetto privato è richiesto di contribuire secondo una misura che non è stabilita «a priori» ma viene determinata dal comune attraverso valutazioni che fanno capo a parametri di tipo economico, che al contempo prendono in considerazione la strategia urbanistica locale.

I programmi di riqualificazione urbana sono disciplinati dall'art. 2 della legge n. 179 del 1992, ma è il d.m. 21 dicembre 1994 che ne definisce con chiarezza gli elementi caratterizzanti, che qualificano tale strumento rispetto a quello precedentemente citato per la loro precipua funzionalizzazione al recupero delle zone periferiche prive di urbanizzazione, infrastrutture e servizi. Altro elemento differenziale è quello

che attiene alla provenienza dei finanziamenti, erogati non dalle regioni, come nel caso precedente, ma dagli stessi comuni, che quindi assumono qui il ruolo di protagonisti principali del programma.

Passando, ora, ai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio⁷⁹, va detto che essi – disciplinati da un d.m. del 1998 avente lo scopo di dare attuazione agli artt. 52 e 54 d.lgs. n. 112/1998⁸⁰ – si spingono ad attuare un programma di recupero del territorio ben oltre la sola zona urbana⁸¹ (sia pure periferica, come nel caso del programma di riqualificazione urbana), interessando anche il territorio esterno, sia pure limitrofo, a quello urbano, soprattutto allo scopo di arricchire la rete infrastrutturale⁸².

L'iniziativa procedimentale può provenire da soggetti sia pubblici che privati; questi ultimi sono tenuti a finanziare non solo gli interventi privati, ma anche una quota delle opere pubbliche e di interesse pubblico.

Inoltre, i programmi di riqualificazione urbana vengono in dottrina ricondotti, insieme ai contratti di quartiere (su cui ci si soffermerà nel paragrafo successivo), nell'ambito della categoria degli strumenti urbanistici esecutivi, fortemente criticata in dottrina perché reputata meramente ripetitiva degli strumenti programmatori più sopra richiamati⁸³.

Il legislatore del 2002, con la legge n. 166, all'art. 27 ha espressamente previsto la figura dei programmi di riabilitazione urbana, i quali svolgono la funzione di riqualificazione territoriale e manutenzione degli immobili delle attrezzature ed infrastrutture locali, con particolare riguardo al miglioramento della mobilità nell'ambito di riferimento. La particolarità sta proprio nella facoltà riconosciuta a tali strumenti di di-

⁷⁹ I programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio sono stati introdotti nel nostro ordinamento per la prima volta con il d.m. ll. pp. 8 ottobre 1998, in G.U. 27 novembre 1998, n. 278. In argomento, C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS, *La pianificazione urbanistica*, cit., 229.

⁸⁰ Come noto, il d.lgs. n. 112/1998, nel contesto del decentramento amministrativo, ha conferito ulteriori funzioni dello Stato alle Regioni; tra le funzioni mantenute al primo compare «la promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato».

⁸¹ Cfr. T.a.r. Lazio, sez. I, 15 maggio 2003, n. 4186, in *Foro amm., Tar*, 2003, 1642, che distingue il programma di riqualificazione urbana dal piano di recupero per la maggiore e diversa articolazione degli interventi previsti nel primo rispetto al secondo; Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2002, n. 1716, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 395.

⁸² C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, cit., 231.

⁸³ N. ASSINI, T. TARDELLI, *op. cit.*, 125.

sporre, pur sempre nel concorso tra investimento pubblico ed apporto dei privati, altresì, la demolizione e ricostruzione di edifici ed infrastrutture al fine di adeguare il tessuto urbano alle previsioni di tutela ambientale e paesaggistica, con obbligo tuttavia di relazionare annualmente al Ministero competente sullo stato di attuazione del programma.

5. Il recupero e la riqualificazione urbana ed ambientale: i contratti di quartiere

Nell'ambito degli strumenti volti alla riqualificazione urbanistica, ambientale ed edilizia del territorio, già avuto modo di osservare che la legge n. 662 del 1996, all'art. 2, comma 203 ss., aveva previsto nuove tipologie di «accordi»⁸⁴ privilegiando il momento partecipativo rispetto a quello autoritativo.

Difatti, uno degli obiettivi delle politiche regionali in materia di territorio e di riqualificazione urbana si muove in questa direzione, cercando di creare una reale integrazione fra i diversi settori delle politiche sociali, dell'ambiente, della mobilità, della pianificazione urbanistica e di sviluppo economico per avvicinare i problemi del territorio al cittadino e renderlo partecipe delle soluzioni.

Fra questi, come più sopra anticipato, uno degli strumenti di programmazione complessa è rappresentato dai contratti di quartiere⁸⁵, particolari tipi di programmi integrati di recupero urbano, compresi nei PEEP⁸⁶ e soggetti al piano di recupero comunale, finalizzati alla pro-

⁸⁴ Intendendosi per tali sia la programmazione negoziata in generale, sia, più in particolare, intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto di programma, contratto di area, oltre agli strumenti di cd. programmazione complessa, su cui ci si è soffermati nel paragrafo immediatamente precedente.

⁸⁵ In quanto i contratti di quartiere appartengono alla famiglia dei cosiddetti programmi complessi, per la loro natura integrata, presentano una stretta analogia con programmi di iniziativa comunitaria come «Urban» o con i «Contrats de Ville», ampiamente sperimentati in Francia.

⁸⁶ Il Piano di zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP), strumento urbanistico di attuazione del programma residenziale pubblico, previsto dalla legge n. 167/1962 assolve a due specifiche funzioni: colloca gli interventi di edilizia residenziale pubblica in un razionale disegno urbanistico e fornisce ai comuni la facoltà di espropriare le aree necessarie alla costruzione degli alloggi popolari e alla realizzazione dei servizi. La legge non consente la predisposizione dei PEEP al di fuori di strumenti urbanistici più vasti (PRG/Programma di fabbricazione) onde evitare che la programmazione ERP assuma carattere settoriale. Il dimensionamento del piano è la risultante

mozione dello sviluppo sociale, economico ed occupazionale a livello di quartiere o d'area; o meglio, si tratta di attivare, con questa tipologia di contratti, un programma di intervento, affine ai programmi di riqualificazione urbana, caratterizzato da interventi di infrastrutturazione, di valorizzazione delle risorse storiche ed ambientali, di sostegno alle imprese locali che mirano all'innovazione, di contrasto di fenomeni di degrado sociale, di rilancio dell'immagine del territorio in modo da attrarre investimenti compatibili con uno sviluppo sostenibile e di valorizzazione delle relazioni locali di ogni settore e dei flussi di informazione per garantire connessioni tra sviluppo locale e mercato globale. In altri termini, all'obiettivo di recupero e di integrazione socio-urbanistica dei quartieri più degradati o in cui è marcato il disagio sociale degli abitanti.

Fondamentale è, in questo contesto, la partecipazione della comunità locale: abitanti, associazioni, operatori economici, i quali vengono coinvolti nella scelta degli obiettivi da perseguire e delle scelte progettuali⁸⁷, ma anche nell'attuazione e nel monitoraggio dei risultati, per la realizzazione di interventi condivisi ed orientati alla sostenibilità ambientale, secondo le più diffuse direttive europee, nonché per assicurare una reale concertazione degli interventi, il cui *iter* dovrà essere documentato nella relazione del programma. Ciò che contraddistingue, quindi, il contratto di quartiere rispetto agli altri programmi di recupero è il «carattere spiccatamente sociale»⁸⁸, come dimostrano gli accordi e le convenzioni che le Amministrazioni possono stipulare tra loro e con soggetti privati nella fase attuativa del contratto di quartiere (su cui v. *infra*).

di due operazioni: il calcolo del fabbisogno abitativo e il calcolo della superficie di terreno occorrente per la soddisfazione del fabbisogno. In argomento: M. PALLOTTINO, voce *Piano edilizia economica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1983; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, Padova, 1984; P. MANTINI, *L'edilizia residenziale pubblica tra pianificazione e procedimenti di attuazione*, Padova, 1984; N. ASSINI, M. SOLINAS, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989; V. DOMENICHELLI, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Dig. pubbl.*, V, Torino, 1990, 411; N. CENTOFANTI, *L'edilizia economica e popolare*, in *Dig. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 175; S. MANICA, *I Piani attuativi nell'edilizia residenziale pubblica*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica*, cit., 75.

⁸⁷ Così, ad esempio, i progetti integrati dovranno tener conto dei Piani Urbani di mobilità disciplinati dalle singole leggi regionali, secondo una prospettiva di mobilità sostenibile.

⁸⁸ C. PINAMONTI, *op. cit.*, 229.

Tuttavia la partecipazione non è solo una modalità di acquisizione del consenso, ma anche e soprattutto una forma di legittimazione delle scelte di interesse pubblico. E il progressivo sgretolarsi delle gerarchie e del principio di autorità porterà certamente a dover sviluppare tecniche e specifiche competenze in questo campo, presso gli enti locali e il settore pubblico in genere.

Ciò spiega perché la realizzazione degli interventi di recupero e/o di riqualificazione oggetto del contratto di quartiere richiede sin dall'origine un dialogo fra amministratori, i residenti ed i soggetti che utilizzeranno le strutture e gli spazi, mediante la predisposizione di una vera e propria «strategia della partecipazione», la quale richiede la creazione di occasioni di interazione pubblico-privato, con appositi strumenti, che consentano di esercitare in maniera congrua ai contesti, le capacità di impegno, attenzione, propositività e assunzione di responsabilità.

In questo contesto il ruolo del soggetto pubblico rispetto al passato si trasforma in «*promotore*» e «*coordinatore*» di un insieme di attività ed azioni che necessitano di una considerazione unitaria e non frammentaria.

Dopo la previsione da parte del legislatore, con la legge n. 457/1978, dei piani attuativi di recupero del tessuto urbano degradato, non va dimenticato che i successivi strumenti previsti dalla legge n. 662 del 1996 sono stati creati, oltre che per esigenze sociali, anche per realizzare interventi di riqualificazione del tessuto urbano con la collaborazione fra pubblico e privato.

In questo contesto legislativo si è inserita la cd. Legge Bassanini-bis (l. n. 127 del 15 maggio 1997), che ha aperto ai privati le Società miste per azioni di trasformazione urbana previste per la progettazione e realizzazione degli interventi di trasformazione urbana, sia pure limitatamente all'attuazione degli strumenti urbanistici vigenti⁸⁹. Il d.m. 22 ottobre 1997 n. 238 del Ministero dei Lavori Pubblici⁹⁰ ha disciplinato

⁸⁹ A. CHERICHETTI, *La disciplina degli interventi nelle aree urbane tra promozione di programmi innovativi e competenze regionali*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Atti del terzo convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto urbanistico svoltosi a Genova il 19-20 novembre 1999, Giuffrè, Milano, 2000, 283 ss.

⁹⁰ Decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 238 del 22 ottobre 1997 di approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di

gli interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata ed annesse urbanizzazioni da includere nell'ambito dei programmi di recupero urbano denominati «contratti di quartiere»⁹¹, poco prima che il d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 conferisse alle Regioni tutte le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica⁹², ridefinito

recupero urbani denominati contratti di quartiere, registrato alla Corte dei Conti il 27 novembre 1997 e pubblicato nella G.U. del 30 gennaio 1998, n. 24. Con il succitato Decreto venne realizzata a livello nazionale la prima esperienza dei contratti di quartiere, fortemente connessa all'edilizia pubblica e agli interventi promossi dagli *ex Iacp*. Il bando prevedeva il finanziamento delle sole opere urbanistico-edilizie, ma si poneva comunque obiettivi generali di sostenibilità poiché richiedeva forme di partecipazione degli abitanti, l'uso di tecnologie per il risparmio energetico e l'integrazione degli interventi con altre iniziative di tipo sociale ed economico. Una rassegna delle esperienze italiane in tema di progettazione partecipata si trova in P. BELLAVITI (a cura di), *La costruzione sociale del piano, Urbanistica*, 1994, 103. Sull'esperienza dei contratti di quartiere, si v. il numero monografico, *I contratti di quartiere*, in *Edilizia popolare*, 1999, 261-262.

⁹¹ Interventi sovvenzionati con i fondi di cui all'art. 2, comma 63 - lett. b, della legge n. 662/96, nonché con fondi regionali.

⁹² L'assetto definitorio dell'edilizia residenziale pubblica non è normativo, ma di ricostruzione costituzionale. Con sentenza n. 221 del 1975, la Corte costituzionale ha stabilito, con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, che «*trattasi in realtà di materia essenzialmente composita, articolantesi in una triplice fase: la prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; la seconda, di programmazione e realizzazione delle costruzioni, concettualmente riconducibile ai "lavori pubblici" e tradizionalmente rientrante ... nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, centrale e periferica, cui spetta la cura dei pubblici interessi a quelli inerenti; la terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi in locazione od in proprietà, ecc.)...*». Con sentenza n. 94/2007 la Corte costituzionale ha ridefinito gli ambiti di operatività dell'edilizia residenziale pubblica, a seguito della modifica del Titolo V, stabilendo che «*oggi - dopo il mutamento della sistemica costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni - la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione - che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. - si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale*». All'interno dell'edilizia residenziale pubblica, pur tenendo conto delle caratterizzazioni regionali, in linea di mas-

nendo le competenze dello Stato e delle Regioni anche per ciò che concerne l'edilizia residenziale pubblica⁹³.

Alla luce delle modifiche introdotte dalla l. n. 3 del 18 ottobre 2001, il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 20 maggio 1998⁹⁴, ha modificato il decreto 22 ottobre 1997, prevedendo l'iniziativa concorrente tra Stato e Regioni.

Oggetto dei contratti di quartiere sono gli interventi nei piani di recupero ai sensi dell'art. 34 della legge n. 457/78; o ancora possono essere previsti per le zone di recupero di cui all'art. 27 della stessa legge; in relazione ai comparti di edifici particolarmente degradati di cui all'art. 18 della legge n. 392/78, o alle aree assoggettate a recupero urbanistico di cui all'art. 29 della legge n. 47/85; ovvero, infine, alle aree aventi analoghe caratteristiche eventualmente individuate dalla legislazione regionale.

L'obiettivo è di realizzare attraverso la partecipazione – carattere completamente assente negli altri programmi di recupero, ma tipico della programmazione negoziata – interventi rivolti non solo al miglio-

sima si individuano tre distinte tipologie: l'edilizia sovvenzionata ovvero realizzata in via diretta dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti pubblici (IACP e Comuni) con mezzi finanziari esclusivamente pubblici; l'edilizia agevolata ovvero realizzata da privati con il concorso di finanziamenti pubblici (mutui a tasso minimo/agevolati o, anche, indicizzati); l'edilizia convenzionata che nasce da un complesso di norme (verte essenzialmente sul diritto di superficie) ed è realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area ed il Comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto.

⁹³ Ai sensi dell'art. 59 del d.lgs. n. 112/98 sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi: «a) alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; b) alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; c) al concorso, unitamente alle regioni e agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale (...); e) alla definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito». Sono invece conferite, ex art. 60 del suindicato decreto legislativo, alle Regioni e agli enti locali «tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato» ed in particolare quelle relative: «a) alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore; b) alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; c) alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; d) alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana».

⁹⁴ In G.U. 25.5.1998, n. 119.

ramento delle parti residenziali segnate da diffuso degrado, ma anche delle sistemazioni ambientali, degli arredi urbani, dei servizi. Inoltre, conseguenza diretta dell'attuazione di tali piani di intervento sarebbe stata, nelle intenzioni del legislatore, la ripresa economica e sociale della zona, di solito fortemente degradata, interessata dalle strategie di recupero urbano.

Il «contratto di quartiere» ha, dunque, come obiettivo primario quello della promozione del territorio in coerenza con i programmi per lo sviluppo umano a livello locale promossi dalle Nazioni Unite, nonché e soprattutto nel quadro di riferimento dell'AGENDA 21, così come definita a Rio nel 1992⁹⁵.

In sostanza, la finalità perseguita è del tutto composita, mirando i contratti di quartiere tanto a migliorare l'infrastrutturazione, quanto a valorizzare le risorse storiche ed ambientali; ancora, a sostenere le imprese locali in vista dell'attuazione di programmi interni di innovazione, la lotta ai fenomeni di degrado sociale, ed il rilancio dell'immagine del territorio in modo da attrarre investimenti compatibili con uno sviluppo sostenibile; infine, a valorizzare le relazioni locali di ogni settore e dei flussi di informazione per garantire connessioni tra sviluppo locale e mercato globale.

Quanto alla componente urbanistico-edilizia, essa appare finalizzata al rinnovamento e all'incremento della funzionalità del contesto urbano, in particolare attraverso il risparmio nell'uso delle risorse naturali disponibili ed il contenimento delle risorse energetiche; all'incremento della dotazione di servizi di interesse collettivo⁹⁶; al miglioramento della qualità abitativa ed ambientale.

Si assiste, così, ad un differente approccio in materia di pianificazione, progettazione e gestione urbana e territoriale, che si spinge con i contratti di quartiere verso una sempre maggiore comunicazione, pubblicità, e, infine, condivisione delle scelte.

⁹⁵ Si ricordino, inoltre, sempre a livello internazionale, i principi per il governo locale adottati internazionalmente nel 1994 con la «Carta di Aalborg» e sottoscritti dal Comune di Roma.

⁹⁶ Per quanto concerne gli interventi di carattere edilizio, essi risultano tesi al recupero di spazi residenziali, direzionali e privati. In particolare, tre sono le tipologie di intervento possibili: gli interventi di consolidamento e restauro a fini residenziale, direzionale, per servizi di tipo culturale; gli interventi di carattere sociale; infine, gli interventi infrastrutturali, come la previsione di aree a traffico limitato, strade residenziali, percorsi ciclopedonali, riduzione delle barriere architettoniche, miglioramento del trasporto pubblico.

Tale finalità è perseguita attraverso gli interventi di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia ed urbanistica, ivi compresa la demolizione e la ricostruzione e, qualora occorra per ridurre la densità abitativa o per riconnettere le aree edificate, agli interventi di nuova costruzione.

Nell'ambito dei contratti di quartiere, possono essere, così, previsti:

- opere ed interventi da realizzare con risorse regionali di cui al comma 2 dell'art. 11 della l. n. 493/93 e dall'art. 2, comma 63, lettera d, della legge n. 662/96;
- interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e/o edilizia residenziale agevolata;
- opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- opere di cui all'art. 12 della l. n. 179/92, finanziati con risorse regionali;
- opere infrastrutturali ed interventi edilizi finanziati con risorse comunitarie;
- opere infrastrutturali, strutture per servizi ed interventi residenziali e non residenziali finanziati con risorse private, per le quali vanno individuate idonee garanzie atte ad assicurarne la completa realizzazione⁹⁷.

Nella fase attuativa del contratto possono essere sottoscritti: accordi tra Amministrazioni pubbliche - Ministeri, Regioni ed Enti locali - sia di livello centrale che locale e tra queste e gli enti pubblici, tesi ad incrementare l'occupazione ed a favorire l'integrazione sociale in settori quali: promozione della formazione professionale giovanile, recupero dell'evasione scolastica, assistenza agli anziani, realizzazione di strutture per l'accoglienza; convenzioni tra Amministrazioni pubbliche ed associazioni senza fini di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori in particolare per quanto attiene al settore dei servizi.

In definitiva, può dirsi che mediante questo istituto si realizza la collaborazione e l'integrazione tra amministrazioni locali, imprenditori

⁹⁷ M. BREGANZE, *I contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, anno 1997, n. 12, 1144, rileva che attraverso questi contratti in quanto concernenti interventi sperimentali «dovrebbero concorrere addirittura alla definizione di strumenti di indirizzo e controllo della qualità spaziale e del progetto di recupero, di riqualificazione o di nuova edificazione generalizzabili in contesti similari e specificamente rivolti alla scala urbana di intervento: mediante la proposizione di soluzioni progettuali con carattere di esemplarità rispetto all'ordinario». Dello stesso A., *Edilizia e urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, Torino, 2000, 214.

privati ed i cittadini con un approccio dal basso e la condivisione di un progetto concordato e condiviso.

Nel corso degli anni, poi, l'istituto ha subito ulteriori modifiche e ed integrazioni oltre che ad un incremento.

Innanzitutto, a seguito del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*», come già accennato, il processo di regionalizzazione ha modificato il ruolo delle Regioni nel procedimento di approvazione dei contratti di quartiere.

Successivamente, la legge 8 febbraio 2001, n. 21, contenente «*Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*», così come modificata ed integrata dal d.m. 27 dicembre 2001⁹⁸, a sua volta modificato dal d.m. del 31 dicembre 2002, ha rifinanziato questo strumento nell'ottica di un programma innovativo della politica abitativa in ambito urbano denominato «*Contratto di Quartiere II*», da realizzarsi in zone caratterizzate da diffuso degrado socio-ambientale e da coniugare a programmi di accompagnamento e politiche di supporto.

Tale nuova tipologia di contratto di quartiere prevede interventi in situazioni caratterizzate da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano, da carenza di servizi e da un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo.

Il programma, in particolare, promuove la partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi ed è finalizzato ad avviare operazioni di trasformazione non solo su aree a forte presenza di edilizia residenziale pubblica, ma anche in contesti urbani con destinazioni d'uso diversificate nonché ad incrementare, anche con il supporto di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale oltre che a promuovere misure ed interventi per favorire l'occupazione e l'integrazione sociale, il tutto in un'ottica di innalzamento degli standards qualitativi sia a livello di alloggio che di contesto urbano, con particolare attenzione anche al tema della sostenibilità ambientale e dell'ecologia urbana.

Ciò che connota questa forma evoluta di contratti di quartiere rispetto alla «*prima generazione*» è che in questa seconda tipologia il finanziamento viene gestita dalle singole Regioni, le quali attraverso pro-

⁹⁸ Si v. art. 2 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27 dicembre 2001 «*Programmi innovativi in ambito urbano*» in G.U. n. 162 del 12 luglio 2002.

pri bandi invitano le amministrazioni comunali a proporre progetti ed a competere per la destinazione dei fondi medesimi. Portata innovativa deve, poi, essere riconosciuta anche all'art. 4 comma 1, della legge 8 febbraio 2001, n. 21⁹⁹, il quale ha previsto che il Ministero dei Lavori Pubblici promuova un programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e che preveda, allo stesso tempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa.

L'articolo 4, comma 4, della legge n. 21/2001 prevede, poi, che il Ministro dei lavori pubblici definisca con un decreto, gli indirizzi e i contenuti del programma «*Contratti di Quartiere*» e le modalità di attribuzione ed erogazione dei finanziamenti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si tratta, dunque, di una riedizione dei contratti di quartiere a suo tempo promossi dal Ministero dei lavori pubblici che ora beneficia, rispetto al passato, di minori vincoli di destinazione.

⁹⁹ La norma recita: «*Il Ministero dei lavori pubblici promuove, coordinandolo, ai sensi dell'articolo 54, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con programmi di altre amministrazioni dello Stato già dotati di autonomi finanziamenti, un programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e che preveda, al contempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa. Per il finanziamento del programma di cui al comma 1 è autorizzata la spesa di lire 30 miliardi per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dei lavori pubblici. Le residue disponibilità finanziarie di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284, accertate al 31 dicembre 1999, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate al Ministero dei lavori pubblici per essere destinate al programma di cui al comma 1. Con decreto del Ministro dei lavori pubblici vengono definiti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli indirizzi e i contenuti del programma di cui al comma 1 e le modalità di attribuzione ed erogazione dei finanziamenti.*».

Per quanto concerne i tempi per l'attivazione dei programmi dopo la pubblicazione del decreto, nei 60 giorni successivi le Regioni comunicano la disponibilità ad aggiungere proprie risorse; nei successivi 60 giorni il Ministero predispone i bandi regionali indirizzati ai Comuni sulla base dei seguenti criteri e tenendo conto delle priorità indicate dalle Regioni: presenza di finanziamenti per la riqualificazione; conformità agli strumenti urbanistici; presenza di risorse private; presenza di varie categorie sociali e relativa integrazione.

I contratti di quartiere II vengono presentati dai Comuni al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; le proposte sono poi trasmesse alla Commissione selezionatrice istituita presso il Ministero Infrastrutture e Trasporti, che redige la graduatoria, successivamente approvata con decreto ministeriale¹⁰⁰ e recepita dalla regione.

Con la sottoscrizione del decreto, resa esecutiva la graduatoria, si passa alle procedure attuative definite dal bando, che prevedono la sottoscrizione di un accordo di programma quadro tra Regione e Ministero dove siano definiti i tempi e le modalità di accreditamento alla Regione, per il successivo trasferimento ai Comuni interessati, del finanziamento a carico dello Stato, con esclusione dei fondi destinati alla sperimentazione.

L'accordo di programma quadro prevede la successiva stesura di protocolli di intesa tra Regione e Comuni ammessi a finanziamento per il trasferimento dei finanziamenti e per la progettazione esecutiva.

Dalla stipula dei protocolli di intesa, i Comuni sono impegnati a redigere ed approvare i progetti esecutivi degli interventi pubblici e privati oggetto di finanziamento completo del Programma esecutivo della sperimentazione e del quadro tecnico economico complessivo dell'intervento entro 150 giorni ed a proporre alla Regione un accordo di programma ai sensi delle leggi regionali, che sarà sottoscritto anche dagli eventuali soggetti terzi (pubblici e privati) che partecipano alla realizzazione del programma.

Da ultimo, occorre richiamare il decreto 8 marzo 2006 del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti concernente il completamento del Programma «*Contratti di quartiere II*» ed è il più recente tra quelli emanati in attuazione della Legge n. 21/2001¹⁰¹. Il Decreto del 2006 si di-

¹⁰⁰ Il decreto ministeriale che approva la graduatoria è soggetto alla registrazione presso la Corte dei Conti.

¹⁰¹ Pubblicato su G.U. n. 61 del 14 marzo 2006.

scosta dai precedenti, dal momento che attribuisce ai sindaci dei Comuni interessati la facoltà di presentare le domande di partecipazione direttamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, corredate dalla proposta di «Contratto di quartiere II», dal piano di recupero adottato dal Comune e dal progetto preliminare delle opere proposte¹⁰².

Si tratta di un provvedimento successivamente annullato per violazione dell'art. 4, comma 4, della l. n. 21/2001 dal T.a.r. Lazio, sezione III, con la sentenza n. 10855 del 5 novembre 2007, che ha censurato proprio l'attribuzione diretta ai comuni, anziché alle Regioni, del compito di individuare i criteri ed i progetti da approvare in sede centrale¹⁰³, visto l'inevitabile interesse della regione a svolgere un ruolo da protagonista assoluta della vicenda procedurale, la quale, del resto, attiene ad un settore che rientra a pieno nelle proprie competenze, con conseguente necessità per l'ente regionale di accertarsi che l'intero iter seguito nell'adozione del provvedimento finale non contrasti con le finalità da essa stessa perseguite in quella medesima materia¹⁰⁴.

¹⁰² A titolo di esempio, nel precedente d.m. del 27 dicembre 2001 «Disagio abitativo - Programmi innovativi in ambito urbano» è chiaro il ruolo attribuito alle Regioni: l'articolo 3 prevede infatti che siano le Regioni a comunicare alla Direzione generale per l'edilizia residenziale e le politiche abitative del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la disponibilità a far confluire proprie risorse sul programma. Successivamente la Direzione generale per l'edilizia residenziale e le politiche abitative, d'intesa con le singole Regioni, emana appositi bandi di gara mediante i quali vengono fissate le modalità di partecipazione dei Comuni e i contenuti delle proposte da presentare. I bandi devono tener conto delle priorità che le singole Regioni intendono assumere in relazione agli obiettivi propri della programmazione e pianificazione territoriale.

¹⁰³ Diversamente dai precedenti avvisi, il bando contestato si rivolgeva direttamente agli enti locali e non alle Regioni. L'innovazione procedurale, rispetto al precedente iter di selezione degli interventi, è stata subito contestata dalle regioni e in particolare dall'Umbria, appunto, capofila sui temi dell'edilizia abitativa.

¹⁰⁴ Cfr. T.a.r. Lazio, sez. III, 5 novembre 2007, n. 10855, in www.altalex.com. L'organo giudicante, nell'accogliere il gravame, evidenzia che: «a) la procedura concorsuale di cui al contestato d.m. si colloca nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni di cui alla l. n. 21/2001 dato che, come si evince chiaramente dal preambolo del predetto decreto, è stata bandita in quanto le risorse finanziarie a suo tempo stanziare per gli interventi di cui alla suddetta legge non erano state integralmente utilizzate; b) in tale contesto, quindi, la previsione di riservare ai comuni l'individuazione dei criteri e dei progetti da approvare risulta essere in palese contrasto con l'art. 1, comma 4, della ripetuta legge che nella materia de qua richiede la previa intesa tra la competente amministrazione statale e gli enti regionali». Si v. *Contratti di quartiere: l'individuazione dei progetti è compito delle Regioni e non dei Comuni* (T.a.r. Lazio - sentenza 10 ottobre - 5 novembre 2007 n. 10855) in *Guida agli enti locali. Il Sole 24 Ore*, 2008, 87.

I giudici hanno altresì rilevato che, anche se il d.m. 8 marzo 2006 si colloca nell'ambito della procedura per la realizzazione degli interventi di cui alla suddetta previsione normativa – si tratta infatti, dell'ultimo di una serie di bandi adottati nell'ambito del programma di intervento di cui alla legge n. 21 del 2001 –, la procedura prevista risulta essere totalmente distinta da quella seguita nei precedenti decreti ministeriali, proprio per il drastico ridimensionamento del ruolo della Regione. Di conseguenza, la scelta di riservare ai Comuni l'individuazione dei criteri e dei progetti da approvare risulta essere in palese contrasto con l'art. 1, comma 4, della legge n. 21/2001, che richiede la previa intesa tra la competente amministrazione statale e gli enti regionali.

Infine, occorre richiamare successivi provvedimenti emanati nel corso del 2007 e del 2008. Anzitutto, nell'aprile del 2007 è stato stipulato un accordo tra il Ministero delle Infrastrutture e le Regioni, nell'ambito delle convenzioni stipulate per dare il via al programma «Contratti di Quartiere II». Al riguardo, i conseguenti contratti siglati con i Comuni coinvolti nei progetti sono finalizzati ad incrementare, con la partecipazione di investimenti pubblici e privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati delle città a più alto disagio abitativo ed occupazionale, soprattutto nell'Italia settentrionale.

Il d.l. n. 159 del 1 ottobre 2007, convertito con modificazioni nella legge n. 222 del 22 novembre 2007, ha disposto il rifinanziamento del programma destinando, dal 1 gennaio 2008, «le risorse originariamente destinate ai programmi costruttivi di edilizia agevolata e sovvenzionata di cui all'articolo 18 del d.l. 152/1991, convertito dalla legge 203/1991, e non impegnate ... alle proposte già ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento»¹⁰⁵.

Così formulata, la norma avrebbe finito, però, per tagliare fuori moltissimi interventi in corso di definizione, dirottando i fondi ad essi destinati, ma non ancora impegnati, ai contratti di quartiere.

A tale errore ha rimediato la legge 24 dicembre 2007, n. 244¹⁰⁶ (finanziaria 2008) che ha sostituito le parole: «non impegnate» con le pa-

¹⁰⁵ Art. 21-bis rubricato «Rifinanziamento dei programmi innovativi in ambito urbano Contratti di quartiere II» della legge 29 novembre 2007, n. 222 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale» pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 279 del 30.11.2007 - S.O. n. 249/L.

¹⁰⁶ Legge 24 dicembre 2007, n. 244 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), in *GU* n. 300 del 28.12.2007 - S.O. n. 285.

role «non assegnate a seguito di mancata ratifica degli accordi di programma». In questo modo sono state recuperate molte delle procedure di finanziamento escluse dal decreto fiscale, alle quali mancava solo la ratifica dell'accordo di programma. Tuttavia il 31 dicembre 2007, il decreto legge cd. Milleproroghe n. 248/2007 è intervenuto sulla norma, rinviando al 1 gennaio 2009 la modifica apportata dalla Finanziaria, ripristinando per il 2008 lo scenario delineato dal decreto fiscale.

Da ultimo, il d.m. 26 marzo 2008¹⁰⁷, a seguito dell'intervenuto annullamento giurisdizionale del decreto del 2006, ha disposto l'utilizzazione dei fondi che erano stati impegnati previsti per l'attivazione di un programma innovativo in ambito urbano denominato «Programma di riqualificazione urbana per alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile nonché a migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo».

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, a cura di F. Adornato, Franco Angeli, 2005.
- AA.VV., *Verso il nuovo processo amministrativo. Commento alla legge 21 luglio 2000, n. 205*, a cura di V. Cerulli Irelli, Torino, 2000.
- AA.VV., *Giustizia amministrativa*, a cura di F.G. Scoca, Torino, 2003.
- AA.VV., *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, a cura di S. CASSESE e G. GUARINO, Milano, 2000.
- ADINOLFI A., DANIELE L., NACIMBENE B., AMADEO S., *L'applicazione del diritto comunitario della concorrenza*, Milano, 2007.
- AICARDI N., *La disciplina generale e i principi degli accordi: fondamenti e caratteri*, in *RtDP*, 1997, 46 ss.
- AICARDI N., *Sub art. 30 (Contratti e accordi di programma)*, in *Commentario della legge 9 gennaio 1991, n. 9*, a cura di ROVERSI MONACO F., CAIA G., in *Nuove leggi civ. com.*, 1993, 423.
- ALBI P., *Gli strumenti della programmazione negoziata: contratti d'area e patti territoriali a confronto*, in *Lav. inf.* 1998, 5 ss.
- AMOROSINO S. (a cura di), *La trasformazione del diritto amministrativo*, Milano, 1995.
- AMOROSINO S., *I procedimenti di programmazione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno: profili organizzativi e precettivi*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1988, 16 ss.:
- AMORTH A., *Osservazioni sui limiti dell'attività di diritto privato*, Milano, 1938, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, I, Milano, 1999.
- ANNESI M., *I patti territoriali*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1996, 681 ss.
- ANNESI M., *Il "Sistema di interventi ordinari nelle aree depresse del territorio nazionale"*, in ANNESI M., PIAZZA D. (a cura di), *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale. Normativa coordinata*, SVIMEZ, Bologna, Il Mulino, 1996
- ANSEMI V., BANCHI M., FIORI G., GIOVANNELLI L., MELE R., MUSSARI R., PAVAN A., SAITA M., ZUCCARDI MERLI M., *L'innovazione nei servizi alle pubbliche amministrazioni per la competitività delle PMI*, Milano, 2004, 65.

¹⁰⁷ Pubblicato in G.U. 17 maggio 2008, n. 115.

- ANTONIOLI M., *Concorrenza*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007.
- ARENA G., *I nuovi soggetti della sussidiarietà*, in www.labsus.org, 2008.
- ASSINI N., TARDELLI T., *Governo del territorio. Pianificazione urbanistica ed "Amministrazione consensuale"*, Collana Enti locali e territorio, Bergamo, 2006.
- ASSINI N., SOLINAS M., voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989.
- ATELLI M., *I soggetti pubblici e il processo di evoluzione verso moduli organizzativi di ispirazione privatistica*, Roma, 2006.
- BARBIERI E.M., *Urbanistica e convenzionamento*, in *Foro amm.*, 1983, I, 2327.
- BARONE A., *La governance del territorio*, in I.M. MARINO, S. LICCIARDELLO, A. BARONE, *L'uso del territorio*, Milano, 2004.
- BARONE A., *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubb. comun.*, 2001, 261.
- BASSI N., *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione dei modelli*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione*, Bologna, 457.
- BASSI F., *Lineamenti della lottizzazione edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 1959, II, 180.
- BASSI N., *Commento agli artt. 14 a 14-quinquies*, in AA.VV. (a cura di V. Italia e M.A. Sandulli), *L'azione amministrativa, commento alla l. 7 agosto 1990 n. 241 modificata dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005 n. 35*, Milano, 2005.
- BENVENUTI F., *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, 1987, 136.
- BERTINI P., *La conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1997, 293 s.
- BIANCO A., CONDORELLI P., *Guida ai patti territoriali: disciplina, esperienze prospettive: aggiornato con la legge 17 maggio 1000 n. 114*, Rimini, 1999.
- BORELLA A., *La tutela dei terzi negli atti convenzionali*, in *Riv. amm.*, 1998, 31 ss.
- BOSCHI M.E., *Accordi amministrativi e modalità procedurali*, nota a T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 27/12/2006, n. 3067, in *Foro amm. - Tar*, 2006, 12, 3751.
- BOTTIGLIERI A., COGLIANI S., PONTE D., PROIETTI R., *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, Padova, 2004.

- BRAMANTI A., MAGGIONI M.A. (a cura di), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- BREGANZE M., *Edilizia e urbanistica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, Torino, 2000.
- BREGANZE M., *I contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Riv. amm.*, 1997, n. 12, 1144.
- BRUTI LIBERATI E., *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico, tra amministrazione e privati*, Milano, 1996.
- BRUTI LIBERATI E., voce *Accordi pubblici*, in *Enc. dir.* (V aggiornamento) Milano, 2001.
- BUSATTA F., *Responsabilità precontrattuale della P.A. dopo la sentenza n. 500/99*, in *Urbanistica e appalti*, 2000, 1249 ss.
- CAIA G., *Governo del territorio ed attività economiche*, in *Il Governo del territorio*, a cura di S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, Atti del VI Convegno nazionale A.I.D.U. (Pescara, 29-30 novembre 2002), Milano, 2003, 199.
- CAIMI G.M., *Il ruolo della Programmazione Negoziata nel quadro del decentramento amministrativo e in riferimento alle politiche di programmazione dei fondi strutturali dell'Unione Europea*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2001.
- CAMAGNI R.P., FAZIO V., *Politiche locali, infrastrutture per lo sviluppo e processi di integrazione euro-mediterranea*, F. Angeli, 1999.
- Camerlengo Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.giustcost.org/decisioni/2003.
- CAMMELLI M., *Amministrazione e interpreti dinanzi al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1273 ss.
- CANDIAN A., GAMBARO A., *Le convenzioni urbanistiche*, Milano, 1992.
- CANGELLI F., *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, Milano, 2004.
- CANNADA BARTOLI E., *Accordo di programma e giurisdizione: "l'accordo di programma (art. 27 legge n. 142 del 1990; vedi anche art. 3 legge 5 (NDR: così nel testo) dicembre 1990 n. 396, su Roma capitale)*, nota a Cass., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, 1173.
- CAPUTO O.M., *Concessione edilizia e piano di lottizzazione*, in *Urb. e app.*, 2004, 811.

- CARABBA M., *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Roma-Bari, 1977.
- CARANTA R., *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004.
- CARINGELLA F. e TARANTINO L., *Il nuovo volto della conferenza di servizi*, in *Urb. e app.*, n. 4/2001.
- CARINGELLA F., PROTTO M. (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205*, Milano, 2001.
- CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2007.
- CARINGELLA F., *Il procedimento amministrativo, commento organico alla legge 7 agosto 1990, n. 241*, Napoli, 1998, 124.
- CARINGELLA F., *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione: un istituto dal sesso incerto, Relazione tenuta al convegno su "Attività contrattuale e responsabilità della pubblica amministrazione del 29 ottobre 2007"*.
- CARINGELLA F., *Responsabilità precontrattuale della P.A. a cavallo tra schemi privatistici e moduli procedimentali*, in *Corr. giur.*, 1996/3.
- CARROZZA P., *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, in BIANCHI P., CATALANI E., ROSSI E. (a cura di), *Le nuove fonti comunitarie*, Padova, 2005.
- CARTEL G.F., *Servizi (Conferenza di)*, in *Digesto discipl. pubbl.*, XIV, Torino, 1999.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2001, 512.
- CASSESE S., *I rapporti tra Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 96.
- CASSESE S., in AA.VV. *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazioni*, Bologna, 1993.
- CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2006.
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, 373.
- CASSETTI L., *La programmazione negoziata come strumento di politica economica e la tutela della concorrenza*.
- CENTOFANTI L., *Gli accordi integrativi e sostitutivi del provvedimento*, in *Riv. amm.*, 1993, 1038.
- CENTOFANTI N., *L'edilizia residenziale pubblica*, Milano, 1995.
- CENTOFANTI N., *La convenzione edilizia - Problemi, schemi e casi pratici*, Milano, 1997.

- CERRETO A., *Prime osservazioni sulla legge n. 15/2005 di modifica della legge 241/1990: "Il nuovo ruolo delle pubbliche amministrazioni"* in *www.giustamm.it*.
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002.
- CERULLI IRELLI V., *Note critiche in tema di attività amministrative secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, 217.
- CERULLI IRELLI V., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90*, in *www.giustamm.it*.
- CERULLI IRELLI V., *Principi del diritto amministrativo*, II, Torino, 2006.
- CHERICHETTI A., *La disciplina degli interventi nelle aree urbane tra promozione di programmi innovativi e competenze regionali*, in FERRARI E. (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Atti del terzo convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto urbanistico svoltosi a Genova il 19-20 novembre 1999, Giuffrè, Milano, 2000, 283 ss.
- CHIEPPA R., *Viaggio di andata e ritorno dalle fattispecie di responsabilità della pubblica amministrazione alla natura della responsabilità per i danni arrecati nell'esercizio dell'attività amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 683 ss.
- CHERICHETTI A., *Il piano di lottizzazione*, Milano, 1997.
- CHERICHETTI A., *Moduli consensuali nella concertazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, 5, 281.
- CHERICHETTI A., *I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, 2001, Bergamo, collana Enti locali e territorio.
- CHITI M.P., *La meta dell'integrazione europea: Stato, unione internazionale o "Mostro simile"?*, in Associazione per gli studi e ricerche parlamentari, Quaderno n. 7, Seminario 1996, Torino, 1997, 157-174, e in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 595.
- CICCIOTTI E., RIZZI P., *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Roma, 2005.
- CIMELLATO A., *La nuova conferenza di servizi e gli accordi di programma: guida alla procedura dopo le modifiche apportate dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 alla legge 241/1990*, Rimini, 2005.
- CIMINI S., *La concertazione amministrativa: note sugli accordi di programma*, in *www.giust.it*, 2000, n. 4.
- CIMINI S., in AA.VV., *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Padova, 2002, 37 ss.
- CIMINI S., *La concertazione amministrativa*, cit. e dottrina *ivi* citata alla nota 72.

- GRILLO G.P., *I contratti e gli accordi delle amministrazioni pubbliche*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., voce *Accordo di programma (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Agg., III, 1999, 9.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in AA.VV., *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di Cerulli Irelli V., Napoli, 2007.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Regime giuridico dell'attività amministrativa e diritto privato*, in *Dir. pubbl.*, 2003.
- CLARIZIA A., MORBIDELLI G., *Editoriale*, in www.giustamm.it, n. 2, 2005.
- CNEL, *Sviluppo locale e sicurezza, Esperienze dei Protocolli di legalità nei Patti Territoriali*. Documento di base 18 febbraio 2000.
- COEN L., *Corte cost. 204/2004: una prima lettura in tema di servizi pubblici*, in *Forum di Quaderni costituzionali* in www.forumcostituzionale.it, 2004.
- COMPORTE G.D., voce *Conferenza di servizi*, *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006.
- COMPORTE G.D., *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1996.
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2002.
- CONTIERI A., *La programmazione negoziata e la consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000.
- CONTIERI A., *La programmazione negoziata nelle sentenze della Corte costituzionale*, in M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, P.S. RICHTER (a cura di), *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2007.
- CONTÒ F., *Economia ed organizzazione delle filiere agroalimentari. La filiera dell'olio d'oliva di qualità*, F. Angeli, 2005.
- CORRADINO M., *Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza*, Padova, 2008.
- CORSO G., *Accordi di programma*, in A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma, 1988.
- CORSO G., *L'attività amministrativa*, Torino, 2001.
- H CORSO G., TERESI, *Procedimento amministrativo e accesso ai documenti*, Rimini, 1991.
- CRISAFULLI A., *La conferenza di servizi non è un organo collegiale perfetto* (nota a Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 1998 n. 1088), in *Urb. e app.*, n. 12/1998.

- CROSETTI A., *Piano di lottizzazione*, in *Nov.mo Dig. it.*, Torino, 1984.
- CUONZO R., *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Cedam, 2007.
- D'AGNOLO G., *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 1998.
- D'ATENA A., *Forma Stato. Dalla piramide all'arcipelago*, *Impresa e Stato*, 1996.
- D'ATENA A., *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale* in www.giustcost.org/decisioni/2003.
- D'ORSOGNA D., *Spunti di riflessione sulla nuova conferenza di servizi*, in *Cons. St.*, 2001, II, 688.
- DAMONTE R., *Atti, accordi, convenzioni nella giustizia amministrativa*, Padova, 2002.
- DE FELICE A., *Patti territoriali e contratti d'area*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., aggiornamento, 2000, 548 ss.
- DE FELICE S., *Le A.D.R. (Alternative dispute resolution) nei confronti della Pubblica amministrazione (intervento al Convegno di Studi del 25 settembre 2004, in materia di: "Risoluzione stragiudiziale delle controversie e gestione d'impresa: nuove prospettive per la conciliazione e l'arbitrato in materia societaria")*, 2004, in www.giustizia-amministrativa.it.
- DE LISE P., *L'arbitrato nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1990.
- DE LUCIA F., LUCIANI F., *Contributo allo studio della conferenza di servizi decisoria*, in *Studi in onore di G. Guarino*, vol. II, Padova, Cedam, 1998.
- DE NICTOLIS R., *La riforma del Codice appalti*, in *Urb. e app.*, 2007, 380.
- DE PRETIS D., *L'evoluzione della pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai nuovi piani operativi*, in DE PRETIS D. (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione*, Trento, 2002.
- DE PRETIS D., *Piani integrati e buon andamento dell'Amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, 920.
- DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.
- DE STEFANO F., *Ricerca economico agraria per la politica dello sviluppo rurale*, in *Riv. econ. agr.*, 3, 2004.

- DENOZZA F., *La concorrenza come mezzo o come fine*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.
- DI GASPARE G., *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in www.amministrazioneincammino.Luiss.it, 8.
- DI PAOLA M., *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303*, in www.LexItalia.it, n. 12, 2003, 1.
- DIANA A.G., *La responsabilità precontrattuale della Pubblica amministrazione*, Padova, 2000.
- DICKMANN R., *La Corte Costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (Osservazioni a Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it, n. 12/2003.
- DOMINICHELLI V., *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, Padova, 1984.
- DOMINICHELLI V., *Giurisdizione amministrativa e arbitrato: riflessioni e interrogativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 227.
- DOMINICHELLI V., voce *Edilizia residenziale pubblica*, in *Dig. pubbl.*, V, Torino, 1990, 411.
- DOMINICHELLI V., voce *Piani di zona per l'edilizia economica e popolare*, in *Dig. pubbl.*, XI, Torino, 1996, 175.
- ESPOSITO G.M., *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999, 55 ss.
- ESPOSITO G.M., *La nuova organizzazione amministrativa dell'intervento pubblico. Procedura della programmazione negoziata*, Torino, 2001.
- ESPOSITO G.M., *Pianificazione e Pubblica Amministrazione a regime di mercato*, Padova, 2002.
- FABRI A., *Giurisdizione esclusiva: i modelli processuali*, Torino, 2003.
- FALCON G., *Convenzioni e accordi amministrativi*, voce dell'*Enc. giur. Treccani*.
- FERRARA R., *Gli accordi di programma*, Padova, 1993.
- FERRARA R., *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993.
- FERRARA R., *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999.

- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione (Diritto e diritti nella società transnazionale)*, Bologna, 2000.
- FERRARI G., CHIMENTI M.L., *Quadro generale e singole categorie contemplate dall'art. 32 del codice dei contratti pubblici*, in SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, 2008, 546.
- FERRAZZI C., *I Programmi integrati d'intervento*, 241.
- FIALE A., FIALE E., *Diritto urbanistico*, Napoli, 2006, 69.
- FORLENZA O., *"Interessi prevalenti" con la conferenza di servizi*, in *Guida al diritto*, 2000, n. 46, 117.
- FORTE P., *La conferenza di servizi*, Padova, 2000.
- FORTI U., *Lezioni di Diritto amministrativo*, II, 1934, Napoli, Jovene, 1937.
- FORTI U., *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1990, IV, 3. 369.
- FRACCHIA F., *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998.
- FRANCO I., *Manuale del nuovo diritto amministrativo*, Bologna, 2007.
- GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Collana "Saggi", Il Mulino, 2004.
- GALLIA R., *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, 2004.
- GALLIA R., *I contratti di filiera e la programmazione negoziata*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2006, n. 2 -3, 321 ss.
- GALLIA R., *La nuova disciplina della programmazione negoziata*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 1997.
- GALLO G., voce *Contratto di diritto pubblico*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IV, 1964, 647 ss.
- GAMBINO S., *Potere politico e riforme costituzionali in prospettive comparate*, in www.astridonline.it.
- GAROFOLI G., *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 1991.
- GENGHI F., *I Patti Territoriali*, in *Nuova rassegna*, 1999, 1856 ss.
- GENTILE S., *Tutela della concorrenza e programmazione negoziata al vaglio della Corte Costituzionale: verso un nuovo ritaglio restrittivo delle competenze regionali e locali nel sistema delle autonomie?* in www.amministrazioneincammino.it.
- GIACCHETTI S., *Gli accordi dell'art. 11 della legge 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in www.giust.it.

- GIACCHETTI S., *Gli accordi dell'articolo 11 della legge n. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale*, in *Dir. proc. amm.*, 1997.
- GIACCHETTI S., *Partecipazione e tutela cautelare*, in *Cons. di Stato*, 1990, II, 1316.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993.
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000.
- GIANNOLA A. (a cura di), *Le politiche per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno*, 2000, Il Mulino, Bologna.
- GRACILI R., MELE L., *L'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Atti del XLVII Convegno di studi amministrativi di Varenna*, 20-22 settembre 2001, 301.
- GRECO G., *Commento all'art. 27, l. 8 giugno 1990 n. 142*, in ITALIA V., BASSANI M. (a cura di), *Le autonomie locali*, Milano, 1990.
- GRECO G., *Accordi e contratti della pubblica amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 3, 413.
- GRECO G., *Attività consensuale dell'amministrazione e ruolo del cittadino*, in *Dir. econ.*, 2002.
- GRECO G., *Effettività del diritto amministrativo nel sistema comunitario*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2002.
- GRECO G., *Il regime degli accordi pubblicistici*, Relazione al convegno *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Varenna, 2002.
- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003.
- GRECO G., *Commento all'art. 11*, in AA.VV., *L'azione amministrativa*, Milano, 2005.
- GRECO G., *L'azione amministrativa secondo il diritto privato: i principi*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006.
- GROPPOLI P., INNOCENTI M., ZANETTI L., *La concertazione per lo sviluppo: i patti territoriali e gli altri strumenti di programmazione negoziata*, in *Com. d'Italia*, 1999, 5.
- IANNOTTA L., *L'adozione degli atti non autoritativi secondo il diritto privato*, in *www.giustamm.it*.
- IRTI N., *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2002.
- IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2001.

- LAMBERTUCCI B., *Patti territoriali e contratti d'area*, in *Dir. prat. lav.*, 1997, 1789 ss.
- LASCENA R., *Arbitrato nelle controversie amministrative*, in *Enc. Giur.*, II, Roma, 1988.
- LEDDA F., *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Il foro amm.*, 1997.
- LEDDA F., *Nuove note sugli accordi "di diritto pubblico" e su alcuni temi contigui*, in *Giur. it.*, 1998, 395.
- LIBONATI B., *Diritto commerciale, Impresa e società*, Milano, 2005.
- LICCIARDELLO S., *Profili giuridici della nuova amministrazione pubblica. Organizzazione per "autonomie" e "diritti" dei cittadini*, Torino, 2000.
- LIGUORI F., *I servizi pubblici locali*, Torino, 2007.
- LIGUORI F., *L'attività non autoritativa tra diritto privato e diritto pubblico. A proposito del comma 1-bis*, in F. LIGUORI (a cura di), *Studi sul procedimento e sul provvedimento amministrativo nelle riforme del 2005*, Bologna, 2007.
- LIPARI N., RESCIGNO P., *Diritto civile*, IV, tomo I, Milano, 2009.
- LPORENZONI F., ZAPPELLA L., *Politiche pubbliche di sviluppo del Mezzogiorno. La nuova disciplina organica dell'intervento straordinario (legge n. 64/1986)*, Firenze, 1988.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, 367 ss.
- MAGNATTI P., MELE G., ROSA G., *Fondi strutturali e infrastrutture per lo sviluppo del Mezzogiorno. Situazione, prospettive, proposte*, 2001, Confindustria, Roma; SVIMEZ (a cura di), *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, 2003.
- MALASSIS, *L'économie agro-alimentaire, Economie de la consommation e della production agro-alimentaire*, Edition Cujas, Paris 1979.
- MANFREDIG., *Accordi e azione amministrativa*, Torino, 2001.
- MANFREDIG., *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in *Il foro amm. - CdS*, 2007, 1, 324.
- MANICA S., *I Piani attuativi nell'edilizia residenziale pubblica*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica*, 75.
- MANNO A., ARCANGIOLI G., *Le Intese istituzionali di programma Stato-Regioni*, Le Istituzioni del federalismo, Regione e Governo locale, 1999, 323.

- MANTINI P., *L'edilizia residenziale pubblica tra pianificazione e procedimenti di attuazione*, Padova, 1984.
- MANTINI P., *La Corte costituzionale contro lo statalismo e la deregulation in materia urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, 1046.
- MANZELLA G.P., *I patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1997, 800 ss.
- MANZELLA G.P., *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1997, 798 ss.
- MANZI L., *Contrattualità dell'azione della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. amm.*, 1998, 43 ss.
- MARINO I.M., *La programmazione come "sistema giuridico"*, in *Dir. soc.*, 1990, 427 ss.
- MARINO M., *La programmazione come "sistema giuridico"*, in *Dir. soc.*, 1990.
- MARINO I.M., *Revisione del rapporto fra lo Stato e gli altri enti politici: grandezza e miserie della costruzione di una nuova "forma di stato"*, in *Nuove aut.*, 1999, 733 ss.
- MASUCCI A., *Il contratto di diritto pubblico fra amministrazione e privato - L'esperienza tedesca*, in *Jus*, 1987, 54.
- MATTARELLA B.G., *Il lessico amministrativo della Consulta. Il rilievo costituzionale dell'attività amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 9/2004, 981.
- MAZAMUTO S., *Amministrazione e privato*, in *Persona e amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, a cura di F. Managanaro e A. Romano Tassone, Torino, 2004.
- MAZZARELLI V., *Convenzioni urbanistiche come contratti e come moduli organizzativi*, in M. COSTANTINO, *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, 1978, 71 ss.
- MAZZARELLI V., *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979.
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996.
- MENGOLI V., *Gli accordi amministrativi tra privati e pubbliche amministrazioni*, Milano, 2003.
- MERLONI F., *Commento all'art. 52*, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Bologna, 1998.
- MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 409 ss.

- MIELE G., *La manifestazione di volontà del privato nel diritto amministrativo*, Roma, 1931.
- MONTEDORO G., *La nuova disciplina degli accordi*, in www.giusitizia-amministrativa.it.
- MONTEFERRANTE L., *La nuova disciplina degli accordi procedurali, in Riforma della legge 241 e processo amministrativo*, in *Foro amm. - Tar*, suppl. al n. 6, 2005.
- MONTRESOR E., *L'articolazione territoriale nell'agricoltura italiana*, in FANFANI R., MONTRESOR E. (eds.), *La struttura sociale dell'agricoltura italiana verso il 2000*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- MORBIDELLI G., *Urbanistica incostituzionale per abuso di silenzio-assenso*, in *Giur. cost.*, 1992, 3427.
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, 1369.
- MOSCARINI V., *Risarcibilità del danno di lesione di interessi legittimi e nuovo riparto di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, 803.
- MOSCARINI A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003.
- NARDOZZI G., *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Laterza, Bari, 2004.
- NIGRO P., *Studi sulla funzione organizzativa della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.
- NIGRO M., *Conclusioni*, in MASUCCI A. (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, in *Quaderni del Formez*, Roma, 1988, 80.
- NOBILE R., *I patti territoriali quale strumento di programmazione e conformazione negoziata del territorio. Brevi notazioni sulla loro natura giuridica e sulla loro operatività*, in *Comuni d'Italia*, 2002, n. 5, 639 ss.
- PACE A., *Le politiche statali di sostegno del mercato alla luce del diritto comunitario e delle competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, con particolare riferimento alla "tutela della concorrenza"*, in *Giur. cost.*, 2004, 237.
- PAJNO V., *La nuova giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11, 2000, 1109.
- PALLOTTINO M., voce *Piano edilizia economica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1983.
- PAOLANTONIO N., *Autoregolamentazione consensuale e garanzia giurisdizionale*, Cons. Stato, 2000, II, 809.

- PASCALÉ A., *Distretti agricoli e programmazione negoziata*, in www.alfonsopascalé.it.
- PASTORI G., *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Reg.*, 1993, 1564 ss.
- PELLIZER F., ZANETTI L., *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica dei lavori pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, Milano, 1999, 284 ss.
- PERICU G., *La convenzione di lottizzazione*, MAZZAROLLI L. ed altri, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, II (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 1993, 1335.
- PERICU G., *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica* in MAZZAROLLI L. ed altri, *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, II.
- PETRILLO A., *Gli accordi amministrativi nella legge 7 agosto 1990, n. 241, relativa alla disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. amm.*, 1992, 1615.
- PIACENTINI P.M., *La conferenza di servizi: considerazioni generali*, in *Riv. trim. app.*, 1989, 1131 ss.
- PIAZZA A., *L'evoluzione dei trattati istitutivi della Comunità Europea e il ruolo crescente acquisito dagli enti territoriali nelle politiche comunitarie*, in www.diritto.it/articoli/europa.
- PICOZZA E., *Note minime sull'istituto della conferenza dei servizi e l'evoluzione della realtà*, in *Cons. St.*, 2001, II 699.
- PINTUCCI S., *Nota a sentenza Cass. civ., sez. I, n. 4572 del 15 aprile 1992*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1993, 166 ss.
- PIOGGIA A., *Gli accordi di programma*, in CAVALLO B. (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000.
- PIOTTI B., CRIPPA M., PROTTI D., MAGGIOLI A., LOGIUDICE F., *La programmazione negoziata per i beni e le attività culturali nella Regione Lombardia in sintesi*, in www.altalex.it.
- PIZZETTI F., *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002, 99 ss.
- PIZZETTI F., *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma*, in *Le Regioni*, 2004, 1016.
- POLICE A., *Il modello dei patti territoriali: il precario equilibrio tra accentramento burocratico e principio di sussidiarietà* in *CNEL i patti territoriali e lo sviluppo locale*, Collana "I laboratori territoriali", Roma, 1998.

- POLICE A., *Sussidiarietà e poteri sostitutivi: la funzione amministrativa nello Stato plurale*, in *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di L. Chieffi e G. Clemente di S. Luca, Giappichelli, Torino, 2004.
- POLICE A., *I "nuovi" poteri dell'Autorità Garante della concorrenza e le prospettive in termini di tutela giurisdizionale*, in CINTOLI F., OLIVIERI G. (a cura di), *I nuovi strumenti di tutela antitrust*, Milano, 2007.
- PORTALURI P.L., *Potere amministrativo e procedimenti consensuali: studi sui rapporti a collaborazione necessaria*, Milano, 1998.
- PORTALURI P.L., *Le funzioni urbanistiche "necessarie" dei soggetti privati: aspetti di diritto interno e comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, 119.
- PROIETTI R., *Le novità in tema di procedimento e provvedimento amministrativo*, in *Diritto e giustizia*, n. 47 del 2005.
- Quaglia M.A., *Le opere di urbanizzazione tra convenzioni urbanistiche e procedure di evidenza pubblica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2001, 842.
- RANELLETTI O., *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, 1894, IV, c. 62-63.
- RANELLETTI O., *Guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, V ed. Milano, 1937.
- RAZZANO G., *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, 4, in www.astrionline.it; dello stessa A. *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003*, in *Giur. it.*, 2005, 201.
- REGGIO D'ACI A., *Gli accordi amministrativi e la tutela dei 'terzi': quale giurisdizione?*, in www.giustamm.it, n. 5, 2006.
- RESCIGNO P., *Consenso, accordo, convenzione, patto (la terminologia legislativa nella materia dei contratti)*, in *Riv. dir. comm.*, 1988, 1, 3.
- RICCI S., *Riflessioni su buon andamento e principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it.
- ROMAGNOSI G.D., *Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Prato, 1835.
- ROMANO TASSONE, *Giurisdizione amministrativa ed arbitrato nella legge n. 205/2000*, in *Riv. arb.*, 2000, 633.

- RUSSO C., SABBATICI, *Analisi esplorativa delle differenziazioni strategiche nelle aziende agricole*, in *Riv. econ. agr.*, n. 4, 2005.
- SACCO F., Nota alla sentenza della C. cost., sentenza 6 aprile 2005, n. 134, in *Giur. cost.*, 2005, 1119.
- SANDULLI A.M., *Questioni recenti in tema di discriminazione della competenza, tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Foro. it.*, 1952, I, 1073.
- SANDULLI M.A., *Le convenzioni di lottizzazione: natura e tutela*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 416.
- SANDULLI M.A., *Il permesso di costruire: profili generali*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Il testo unico dell'edilizia*, Bologna, 2005.
- SARTORI A., *Riforma del bilancio dello Stato e programmazione negoziata*, Bologna, 1999.
- SCERBO A., *Dall'autorità al consenso: spunti metodologici e riflessioni*, in *Funzione pubblica*, XI, 2/2005.
- SCOCA F.G., *Riflessioni sui criteri di riparto delle giurisdizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 549.
- SCOCA F.G., voce *Conferenza di servizi*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1999, III.
- SCOCA F.G., *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 255 ss.
- SCOCA F.G., *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, n. 3, 431 ss.
- SCOCA F.G., *Poteri amministrativi e strumenti di diritto pubblico e privato. A margine di un recente disegno di legge*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2002.
- SCOCA F.G., *Diritto amministrativo*, Torino, 2008.
- SELVAROLO S.G., *I patti territoriali nella programmazione negoziata*, Bari, 2003.
- SOTTE F., "Quante sono le imprese agricole in Italia", in *AgriRegionieuropa*, n. 5, 2006.
- SPADARO A., Nota alla sentenza della C. cost., 18 maggio 1999, n. 171, in *Giur. it.*, 2000, 605.
- SPASIANO M.R., *L'interesse pubblico e l'attività della P.a. nelle sue diverse forme alla luce della novella della l. 241 del 1990*, in www.giustamm.it.
- SPASIANO M.R., CAPEZIO V., *Assegnazione di fondi comunitari: programmazione negoziata e inapplicabilità delle regole dei procedimenti ad evidenza pubblica*, in *Foro amm. - Tar*, 2005, 3, 676.

- STELLA RICHTER P., *Discrezionalità, vincolatezza e riparto di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 1992, I, 756; BENVENUTI F., *Nuovi indirizzi del processo amministrativo*, in *Dir. econ.*, 1998, 529.
- STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992.
- STICCHI DAMIANI E., *La conferenza di servizi*, in *Studi in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994.
- STICCHI DAMIANI E., DE GIORGI CEZZI, PORTALURI P.L., TUCCARI F.F., *Localizzazione di insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa*, Milano, 1999.
- STICCHI DAMIANI E., *Gli accordi amministrativi dopo la l. 15/2005 ed il processo di riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2006.
- TALIENTI V., Nota alla sentenza della C. cost., 13 gennaio 2004, n. 14, in *Giur. it.*, 2004, 2234.
- TARULLO S., *Conferenza di servizi e "grandi opere": il T.A.R. del Lazio velocizza ... l'alta velocità*, in www.giustamm.it, n. 4, 2006.
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, 2008.
- TESSARO T., *L'irregolarità dell'atto amministrativo*, in *La Gazzetta degli Enti Locali*, 2005.
- TORCHIA L., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma, ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 675 e ss.
- TORCHIA L., *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 109 ss.
- TORCHIA L., *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà, intervento al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo su "Condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione"*, Napoli, 7-8 ottobre 2004. in www.giustizia-amministrativa.it.
- TOSI R., *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, 3, 937.
- TRAINA D.M., Nota a sentenza C. cost., 19 marzo 1996, n. 79, in *Giur. cost.*, 1996, 718.
- TRAINA D.M., *Ancora un contributo circa i caratteri costituzionali della conferenza di servizi*, in *Giur. cost.*, 1997, 734 ss.
- TRAVI A., *Piano di lottizzazione e comparti edificatori*, in *Dig. pubbl.*, Torino, XI, 1996, 147.

- TRAVI A., *Autoritatività e tutela giurisdizionale: Quali novità?*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Riforma della legge 241/1990 e processo amministrativo*, Milano, 2006.
- TRIGLIA C., *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, 2005.
- TRIGLIA C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, 1994.
- TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2004, 4, 661.
- TRIMARCHI BANFI F., *L'art. 1 comma 1-bis della legge n. 241/1990*, in *Foro amm., Cons. Stato*, 2005, 947.
- TROVATO P., *La partecipazione e l'amministrazione contrattata*, in *Riv. amm.*, 1998, 10 ss.
- URBANI P., *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000.
- URBANI P., *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007.
- VENEZIANO S., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, in www.giustizia-amministrativa.it.
- VERDE G., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 217 ss.
- VIESTI G., *Abolire il Mezzogiorno*, Bari, 2003.
- VILLATA R., *L'atto amministrativo*, in *Dir. amm.*, Bologna, 2005, 818.
- VIRGA G., *Il giudice della funzione pubblica (sui nuovi confini della giurisdizione esclusiva tracciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 204/2004)* in www.lexitalia.it.
- ZANETTI L., *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in www.aedon.mulino.it, n. 4, 2000, 2.
- ZANETTI L., *Gli strumenti di cooperazione funzionale nell'azione pubblica*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2007, 512.
- ZANETTI L., *L'applicazione giurisprudenziale dell'art. 11 della legge sul procedimento*, in *Riv. trim. app.*, 2000, 533 ss.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1946.
- ZERBONI N., *Patti territoriali e contratti d'area. Gli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale*, Il Sole 24 Ore, Norme e tributi, 1999.
- ZOPPOLI L., *Patti e contratti in Calabria. Nuove stelle del firmamento degli strumenti di promozione dello sviluppo? Relazione al convegno in "Patti e Contratti in Calabria"*, 1998.

Finito di stampare nel mese di settembre 2009
da Arti Grafiche Solimene, Casoria (Napoli)
per conto di Editoriale Scientifica s.r.l.