

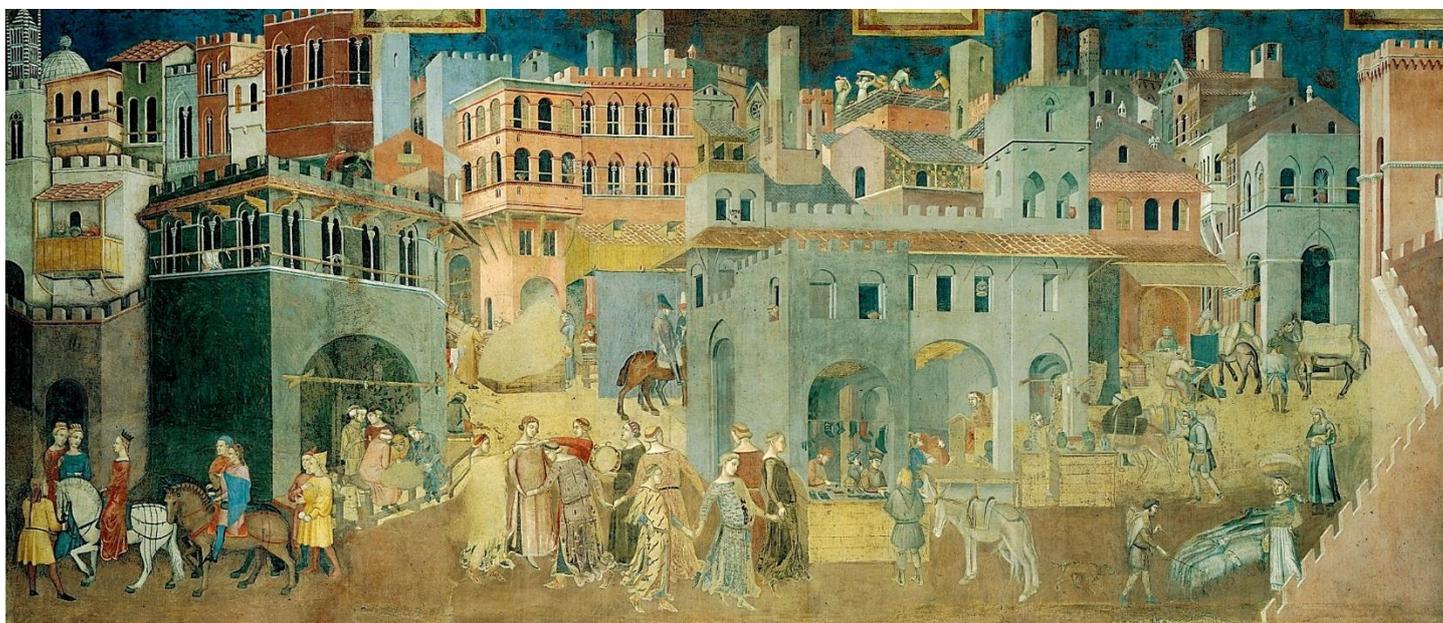


Autore: V. Ramazzotti Ottobre 2022

RICERCA CONDOTTA NELL'AMBITO DEL GdL ARCHITETTURA “LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA”

(Dalla L. 142/90 alla L.R. 19/2019)

a cura di Valentino Ramazzotti



La Programmazione Negoziata nasce sull'esempio degli orientamenti comunitari che indicavano nell'indirizzo dal basso e nella localizzazione condivisa degli interventi, i rimedi alle disfunzioni delle politiche pubbliche per il risanamento strutturale degli squilibri territoriali: l'obiettivo è sia quello di promuovere lo svolgimento di funzioni pubbliche ad un livello territoriale più vicino ai cittadini (principio di sussidiarietà), che di contrastare la sperequazione, ovvero alla mancanza di uniformità ed equità nella ripartizione sociale, economica e finanziaria di un territorio.



Un po' di storia della P.N.

Il termine Programmazione Negoziata (P.N.) fa riferimento ad un metodo per regolare i problemi di interesse pubblico con il concorso di soggetti - pubblici e privati - che possono far convergere le risorse a loro disposizione su obiettivi comuni.

A partire dagli anni '80 le relazioni tra le istituzioni pubbliche e i soggetti privati, hanno assunto un carattere di sempre maggiore trasparenza ed organizzazione: è sorto un nuovo modo di gestire le politiche delle Pubbliche Amministrazioni (P.A.) mediante "contratti" ovvero con quelle forme che sarebbero divenute, nel tempo, di Programmazione Negoziata.

Le Leggi di riforma amministrativa n. 142 e n. 241 del 1990 in particolare, ebbero il merito sia di far superare, all'interno delle P.A., il quadro di relazioni istituzionali - improntato su una forte gerarchia dirigista e su un rigido formalismo - a favore di metodi e strumenti di contrattazione più flessibili, che di introdurre due importanti innovazioni: la Conferenza di servizi e gli Accordi di programma.

La novità di questi strumenti consisteva sia nel metodo negoziale costruito dal basso verso l'alto - le parti in gioco, se in collaborazione tra loro, potevano costruire soluzioni più rapide, flessibili e migliori rispetto ai processi tradizionali basati su una rigida gerarchia amministrativa - che nel riconoscere un ruolo anche a soggetti terzi rispetto agli Enti direttamente coinvolti.

Con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno del 1992 (L. 488/1992) avvenne la prima importante affermazione della P.N., in quanto, su iniziativa del Governo, gli Enti locali ebbero il compito delegato di ridisegnare le politiche di sviluppo del territorio, potendo contare su finanziamenti statali

volti a colmare il divario di sviluppo nelle aree più depresse del Paese.

L'istituzionalizzazione della P.N. si realizzò nel 1996, grazie alla L. n. 662/1996 e la successiva Delibera CIPE del marzo 1997 allo scopo di regolare gli interventi che coinvolgevano una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportavano delle attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie.

Dalla seconda metà degli anni '90 quindi, la P.N. vide una progressiva crescita d'importanza, abbracciando diversi ambiti complessi: dalle opere pubbliche allo sviluppo economico, dalle politiche ambientali a quelle di riqualificazione urbana, dalle politiche per la sicurezza alle relazioni interistituzionali.

Con il D.lgs. n. 112/1998 (attuativo della L. n. 59/1997, la prima delle cd. "Leggi Bassanini" per la Delega al Governo di conferire compiti e funzioni alle regioni e agli enti locali per la riforma della P.A. e per la semplificazione amministrativa) la P.N. si avvale dell'avvenuto ingresso nell'ordinamento costituzionale italiano del principio di sussidiarietà ed iniziò a muoversi nel solco di una maggiore autonomia di poteri alle regioni e agli enti locali.

Lo stesso D.lgs. assegnò alle regioni e agli enti locali le funzioni inerenti alla determinazione delle modalità di attuazione degli strumenti della P.N. mentre la successiva L. n.340/2000 dispose l'emanazione di un Testo Unico per il riordino della P.N.

Gli strumenti negoziali messi in campo dal Governo centrale nel periodo 1998-2001 furono notevoli e agirono a diverse scale. I due principali programmi di area vasta furono:

il Patto Territoriale, nato dall'abolizione dell'intervento straordinario nel



Mezzogiorno, che aveva il duplice obiettivo di rafforzare le relazioni orizzontali fra istituzioni locali e di creare Programmi Integrati di Sviluppo: in sostanza il Patto mirò alla diffusione di forme partecipative di democrazia e all'individuazione delle priorità del territorio e delle vocazioni produttive preesistenti,

le Intese Istituzionali di Programma (IIdP), di durata triennale, stipulate tra Governo e Regioni sotto il controllo del Ministero dell'Economia: furono il quadro di riferimento generale in cui trovarono definizione le scelte strategiche e gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari per le Regioni.

Da tali strumenti discesero:

gli Accordi di Programma Quadro Regionali, volti a formulare progetti condivisi su tematiche considerate di massima priorità e ricollegabili ai contenuti delle IIdP,

il Contratto di Programma di iniziativa privata con contributo economico dello Stato, nei confronti dell'imprenditore impegnato ad investire in aree svantaggiate del Paese

il Contratto d'Area volto a riqualificare aree in cui, a seguito della crisi della Siderurgia e della Chimica degli anni '90, si era creata una situazione di degrado territoriale (per le delocalizzazioni e riconversioni industriali) e di forte crisi occupazionale, con conseguente necessità di riassorbire i lavoratori, anche mediante deroghe ai contratti di categoria.

La situazione lombarda.

Passando ora alla realtà territoriale che ci riguarda più da vicino, ovvero quella della Regione Lombardia, bisogna ricordare che la L.R. n. 14 del 1993 venne stabilita la disciplina delle procedure per gli Accordi di Programma (AdP) che all'oggi rimangono gli strumenti negoziali regionali più utilizzati e diffusi: più tardi

la pronuncia di Cassazione civile, Sez. Unite, 07.01.2016, n. 64, definì l'AdP quale "regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico e le parti private per l'attuazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza".

Ma fu necessario attendere la Delibera CIPE del 2001 per fornire alle regioni un atto di principio generale in grado di aprire la fase della cosiddetta regionalizzazione della P.N.

E la risposta della R.L. - che già con la L.R. n. 1 del 2000 per il "Riordino delle autonomie in Lombardia" aveva definito la P.N. quale mezzo per attuare le politiche di rilevanza strategica che richiedevano la sinergia di Stato, Enti pubblici e privati - non si farà attendere.

Infatti con la L.R. n. 2 del 2003 per la "Programmazione negoziata regionale" si giunse a potenziare e disciplinare organicamente gli strumenti di P.N., quali modalità di ordinarie di governo, con lo scopo di integrare il Piano Regionale di Sviluppo con la programmazione degli Enti locali, e di realizzare così il principio di sussidiarietà, previsto dal riformato Titolo V della Costituzione.

Grazie all'"Agenda 2000" - emanata dalla Commissione delle Comunità europee, e al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006 - l'Unione Europea ridefinì le sue linee strategiche d'intervento e conferì un ruolo predominante agli aspetti territoriali.

Per l'Italia la centralità del territorio si esplicitò quindi in sei assi prioritari di intervento - risorse naturali, culturali, sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di trasporto, Mezzogiorno - nonché nella costruzione di reti territoriali tra i diversi attori coinvolti nel processo di crescita (istituzioni, lavoratori, imprenditori).



Pertanto, il presupposto necessario dello sviluppo di una determinata area scaturiva sia da fattori fondamentali, quali la formazione del capitale sociale della stessa, la qualità del territorio e la competitività, che dallo sviluppo locale inteso come l'insieme di tutte le azioni (dalla programmazione alla pianificazione) convergenti sull'obiettivo strategico di rafforzare l'identità territoriale.

Solo il governo dei processi - da interpretare non come governo di un centro su una periferia indifferenziata, ma come rete fitta di attori che negoziano obiettivi e strategie e cooperano al risultato - poteva quindi essere in grado di restituire crescita ed equilibrio a una realtà geografico-economica differenziata e per certi versi segmentata.

In tale contesto normativo e culturale, è doveroso menzionare il Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica (PRERP 2004/2006) che venne attuato tramite "I Contratti di Quartiere II": ovvero programmi di iniziativa Statale, aventi natura di tipo negoziale volti alla pianificazione territoriale partecipata (con interazione tra l'amministrazione pubblica e il privato) che prevedevano la progettazione e la costruzione di nuovi alloggi, la ristrutturazione di alloggi esistenti, la riqualificazione di spazi pubblici (aree verdi, viabilità), la creazione di servizi integrati (centri ricreativi per anziani, spazi gioco, biblioteche, mercati rionali, centri di aggregazione, ludoteche). La R.L. in sinergia con il Comune di Mantova e l'ALER di Mantova sottoscrisse il Contratto di Quartiere II - cofinanziato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - al fine di riqualificare e rendere più vivibile il "Quartiere Lunetta" di Mantova: intervento ormai felicemente concluso, che sarà oggetto di separata trattazione.

La Legge Regionale n. 19/2019

La L.R. n. 2/2013 fu integralmente sostituita con la "Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale" contenuta nella L.R. 29.11.2019 n. 19: lo scopo era la realizzazione condivisa degli obiettivi e delle linee programmatiche regionali individuate nel Programma Regionale di Sviluppo, nel Documento di Economia e Finanza Regionale e negli altri piani e programmi regionali di settore, per la cui attuazione era imprescindibile l'azione integrata e coordinata della Regione e di uno o più Enti locali o, comunque, di Amministrazioni pubbliche, soggetti pubblici o anche organismi di diritto pubblico.

La Legge individuò gli indirizzi per la predisposizione degli strumenti di P.N. così riassumibili per parole chiave:

governance: modalità di coinvolgimento dei soggetti previsti dalla Legge per attuare gli obiettivi e le priorità individuati negli strumenti di P.N;

territorializzazione: la volontà di accrescere la partecipazione delle realtà locali alla programmazione regionale;

partenariato territoriale: lo strumento primario con il quale la Regione, a partire dai propri obiettivi programmatici, avvia un confronto tra enti e soggetti di un determinato territorio, per individuare e condividere le priorità strategiche e le conseguenti progettualità;

convergenza: la modalità di definizione di un insieme di interventi secondo criteri di coerenza e integrazione funzionale di risorse economiche, competenze e progettualità, per la realizzazione di un obiettivo comune di sviluppo del territorio;

sostenibilità: la risposta ai bisogni attuali e futuri dei cittadini e delle imprese, in grado di favorire positivi impatti sui territori in termini economici, di coesione



sociale, ambientali, di innovazione, formazione e trasformazione digitale;

semplificazione: la modalità organizzativa diretta a favorire processi decisionali più agili e omogenei e agevolare i rapporti fra la Regione, le amministrazioni locali e le imprese.

Con il Regolamento Regionale n. 6/2020 di attuazione della Legge, la Giunta regionale dettò inoltre una specifica disciplina per: gli ulteriori eventuali contenuti degli accordi di P.N. rispetto a quelli di Legge - le procedure e le modalità di promozione, adesione e partecipazione della Regione, e degli altri soggetti previsti dalla Legge, agli strumenti di P.N. di interesse regionale - le modalità per l'approvazione, il monitoraggio e ogni altra attività necessaria all'attuazione degli strumenti di P.N. - gli ulteriori elementi da disciplinare previsti dalle disposizioni della Legge.

I criteri per valutare la sussistenza dell'interesse regionale furono individuati e definiti con la D.G.R. XI/4066/2020 "Criteri e indicatori a supporto della valutazione della sussistenza dell'interesse regionale": criteri di carattere programmatico - criteri di carattere progettuale - criteri di carattere territoriale, ambientale e sociale - criteri di sostenibilità economica, finanziaria e gestionale - criteri di carattere occupazionale - criteri di complessità procedurale - fornendo così un supporto agli Uffici regionali per l'istruttoria tecnica delle proposte pervenute, da inviare all'organo politico per poter compiutamente valutare la presenza dell'interesse regionale.

La L.R. n. 19/2019 definì quattro principali strumenti di P.N. assegnando ad ognuno di essi i relativi soggetti promotori.

Strumenti di P.N. promuovibili solo dalla Regione

- l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST): definisce un programma condiviso di interventi collegati e finalizzati all'attuazione delle priorità del territorio provinciale o di particolare rilievo tematico regionale (bottom up). L'AQST si basa su un partenariato territoriale, coordinato dalla Regione mediante tavoli locali o altre modalità di confronto, e può avvalersi dell'AdP e ALS, sotto descritti, quali modalità attuative dello stesso. Di fondamentale importanza per l'attuazione dell'AQST è il suo monitoraggio da parte dei soggetti attuatori che avviene attraverso: l'invio alla segreteria tecnica dell'AQST, con cadenza semestrale, dei dati relativi allo stato di avanzamento delle attività e l'invio al Collegio di Vigilanza, con cadenza annuale, di una relazione sullo stato di avanzamento delle attività, (redatta e validata dalla Segreteria Tecnica), comprensiva delle informazioni relative agli impegni assunti dai sottoscrittori in merito: alla necessità di assicurare la coerenza delle rispettive programmazioni e politiche di settore con i contenuti dell'AQST e all'effettiva disponibilità delle necessarie risorse finanziarie.

- l'Accordo di Rilancio Economico, Sociale e Territoriale (AREST): attua una strategia specifica di rilancio economico o sociale di un determinato territorio, alla quale contribuiscono anche imprese, associazioni, fondazioni, enti di ricerca e università; la strategia è selezionata fra le proposte presentate a seguito di una manifestazione di interesse indetta almeno annualmente dalla Regione. (top down). L'AREST è uno strumento di P.N. di visione territoriale o tematica finalizzato a realizzare una serie di interventi ed attività sul territorio che, nel loro insieme, concorrono a realizzare al 100% una determinata strategia. Pertanto questo strumento è configurabile come un "contenitore" di singoli progetti, azioni ed



interventi, selezionati a seguito di manifestazione di interesse promossa da R.L. La strategia che informa l'AREST si basa sul rilancio economico o sociale di un territorio e la contestuale attuazione di interventi di rilevante impatto economico-sociale (progetti di investimento che interessano eventi di crisi o dismissione estesi a una o più unità produttive operanti in un'area territoriale specificatamente individuata, ovvero riguardanti la crisi industriale di un'unità locale in relazione al numero dei lavoratori coinvolti rapportato al settore o anche al territorio in cui opera l'unità locale interessata) e delle relative finalità.

L'AREST, le cui finalità sono perseguibili anche mediante l'AdP sotto descritto, comprende diversi ambiti tematici: la competitività delle imprese, l'attrattività e la competitività dei territori, il rilancio occupazionale, la sostenibilità delle imprese del territorio e il sostegno alla cooperazione e al valore sociale dell'impresa.

La manifestazione di interesse per l'attivazione dell'AREST, può riguardare un solo ambito tematico o più di uno, ma deve contenere tutti i contenuti propri di questo strumento. La durata di ogni singolo programma di interventi può variare da un minimo di dodici mesi a un massimo di trentasei mesi. I soggetti che possono partecipare all'AREST sono gli Enti locali (comuni, province, città metropolitana di Milano, comunità montane), le Amministrazioni pubbliche, i Soggetti pubblici (camere di commercio, università, enti e centri di ricerca e innovazione) gli Organismi di diritto pubblico e i Soggetti privati (in forma singola o tramite partenariato pubblico-privato), associazioni di rappresentanza delle imprese e organizzazioni di rappresentanza di lavoratori a livello locale, provinciale o metropolitano.

Strumento di P.N. promuovibili dalla

Regione o dagli Enti Locali

- l'Accordo di Programma (AdP): ha una dimensione puntuale (per l'attuazione di opere e interventi programmati) e promuove progetti specifici, assicurando il coordinamento delle attività necessarie all'attuazione di interventi pubblici di una certa complessità, anche mediante il coinvolgimento di soggetti attuatori privati.

La richiesta di attivazione dell'AdP, firmata del legale rappresentante dell'Ente proponente, deve essere corredata almeno dall'inquadramento territoriale – dalla relazione tecnica illustrativa, dallo studio di prefattibilità, recante individuazione delle attività, degli interventi da realizzare e dell'eventuale modello gestionale – dalla stima dei costi e delle relative fonti di finanziamento, incluse eventuali forme di finanziamenti pubblici già ottenuti a sostegno del medesimo progetto – dal cronoprogramma di massima – dall'elenco dei soggetti che si intende coinvolgere nella negoziazione e i rispettivi ruoli – dai pareri preventivamente acquisiti ed ogni altro atto preliminare utile alla definizione della proposta – dall'elenco dei procedimenti di cui è necessario il coordinamento, quali, a titolo esemplificativo, la valutazione ambientale strategica, la valutazione di incidenza e la valutazione di impatto ambientale.

Nella fase di attuazione dell'AdP, le modifiche eventualmente necessarie e disciplinate dalla Legge, possono essere di tipo sostanziale in presenza di almeno una delle seguenti condizioni: incidenza sulle caratteristiche tipologiche e di impostazione dell'intervento – aumento del dimensionamento globale degli insediamenti – diminuzione della dotazione di aree per servizi pubblici o di interesse pubblico o generale – variazione dei soggetti sottoscrittori dell'AdP o subentro di nuovi soggetti - modifica degli



impegni, anche di carattere finanziario, previsti nell'AdP – variazione di strumenti urbanistici (PGT, PTCP, PTM o Piano Territoriale Regionale) – modifica di clausole dell'AdP espressamente dichiarate come sostanziali dall'AdP stesso – e nei altri casi espressamente indicati nel singolo AdP.

Le modifiche sostanziali sono valutate all'unanimità dal Collegio di Vigilanza (obbligatorio e istituito ai sensi della Legge) che deve individuare le procedure da applicare per l'approvazione dell'Atto Integrativo all'AdP. Le modifiche non sostanziali, invece, sono autorizzate dallo stesso CdV, a maggioranza dei componenti, ovvero definite attraverso i contenuti dell'A.I.

Strumento di P.N. promuovibili dagli Enti Locali

- l'Accordo Locale Semplificato (ALS): è previsto in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4, c. 5, e all'art. 5 del D.Lgs. 267/2000 ed è finalizzato alla realizzazione di interventi e opere di valenza locale che concorrono all'attuazione delle politiche regionali previste nei piani e programmi regionali, previa positiva valutazione, da parte della Regione, della sussistenza dell'interesse regionale.

Anch'esso ha una dimensione puntuale e offre la possibilità, ai Comuni interessati, di realizzare in tempi più rapidi programmi che non devono comportare variazioni di carattere urbanistico. La richiesta di attivazione dell'ALS, nei confronti della R.L., segue sostanzialmente quanto sopra indicato per l'Accordo di Programma.

L'adesione all'ALS comporta, per la Regione, l'assenso sui contenuti della proposta di ALS concordati con gli Enti locali interessati: la sottoscrizione degli accordi deve essere effettuata entro il termine previsto nell'atto di promozione,

(comunque non superiore ai due anni e stabilito in relazione alla complessità degli interventi) oltre il quale non è più consentita la sottoscrizione dell'accordo, salva eventuale motivata proroga dello stesso.

Qualora i lavori per la realizzazione degli interventi previsti dall'accordo non siano realizzati nel rispetto del termine finale previsto nel cronoprogramma (da tenere sempre aggiornato nel corso dell'attuazione dell'ALS) il CdV (obbligatorio e istituito ai sensi della Legge) - salva motivata proroga derivante dalla complessità degli interventi assunta con voto unanime - procede, a maggioranza dei componenti, alla chiusura dell'accordo, con conseguente cessazione dei suoi effetti.

In conclusione

La Regione attualmente, ha la possibilità di contribuire finanziariamente per tutti e quattro i tipi di strumenti di P.N., mediante il sostegno agli studi preparatori nonché con diverse forme di finanziamento e agevolazione agli investimenti previsti, secondo il seguente criterio: l'ammontare dei contributi in capitale a fondo perduto, disposti per il finanziamento di opere ed impianti, deve essere commisurato al valore delle opere ammesse a contributo e non può superare il 50% della spesa ritenuta ammissibile. L'ammontare del cofinanziamento regionale, di norma, è individuato nell'atto di promozione o adesione all'accordo sulla base del costo complessivo degli interventi oggetto di P.N.

Il limite del 50% però, non viene applicato: ai comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, agli Enti gestori delle aree protette, agli Enti gestori dei siti di Rete Natura 2000 ed alle comunità montane, ai quali possono essere concessi contributi fino al 90%.



La Regione può, altresì, concedere agevolazioni costituite da contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati, contributi in conto interessi e può richiedere la prestazione di adeguate garanzie.

A metà legislatura e a fine legislatura, la Giunta Regionale deve presentare al Consiglio Regionale (per la valutazione dell'attuazione della Legge e dei risultati progressivamente ottenuti nell'attuazione degli strumenti di P.N. di interesse regionale) una relazione che documenta e descrive: - gli strumenti di programmazione negoziata in corso di attuazione e conclusi, specificandone le modalità attuative, la durata prevista, le risorse impiegate, i soggetti coinvolti, lo stato di avanzamento e l'esito delle attività di monitoraggio, nonché i punti di forza e di debolezza riscontrati nell'utilizzo delle

diverse tipologie di strumenti di P.N. - con particolare riferimento ai fattori che ostacolano o facilitano la stipula degli accordi, al rispetto degli impegni, e al contributo dato alle politiche regionali da parte dei soggetti coinvolti.

La Giunta Regionale inoltre, con cadenza annuale, deve informare il Consiglio Regionale in merito alle pervenute proposte di promozione o adesione, da parte della Regione, agli strumenti di P.N., indicando lo stato di avanzamento delle valutazioni in corso e gli accordi chiusi.

Prossimi articoli

Si andranno ad approfondire esempi di realizzazioni concrete - riqualificazioni edilizie ed urbane - che sono derivate dall'applicazione dei principali strumenti di P.N. ovvero gli AdP, gli AQST passando per l'esperienza dei Contratti di Quartiere.

Bibliografia:

Autori Vari, La Programmazione Negoziata in Lombardia (L.R. 2/2003), Note informative sull'attuazione delle Politiche Regionali - n. 5 - Consiglio Regionale della Lombardia, Ottobre 2006;

Dispensa del Corso, Programmazione Negoziata LR 19/2019, Struttura Formazione POLIS Lombardia Milano, 28.09.2022

Immagine di copertina: "Allegoria ed effetti del buono governo" tratta dal ciclo di affreschi del Palazzo Pubblico Comunale di Siena – autore Ambrogio Lorenzetti - periodo 1338-1339 durante il "Governo dei Nove".

