



## **IL PERCORSO GIURIDICO PER LA CREAZIONE DI UNA COMUNITÀ SOSTENIBILE**

*(Studio di fattibilità e progettazione di massima di interventi per la produzione da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica per le Isole minori e le Aree naturali protette delle Regioni Obiettivo Convergenza secondo il modello di Comunità Sostenibile, svolto nell'ambito del Programma Operativo Interregionale Energie rinnovabili e risparmio energetico 2007 – 201)*

di

**Aa. Vv.**

con il coordinamento di

**Guido Carpani**

*(Consigliere della Presidenza del Consiglio dei Ministri)*

28 dicembre 2011

Il presente studio è stato elaborato nell'ambito del progetto “*Studio di fattibilità e progettazione di massima di interventi per la produzione da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica per le Isole minori e le Aree naturali protette delle Regioni Obiettivo Convergenza secondo il modello di Comunità Sostenibile*”, realizzato dal FormezPA e dal Ministero dell'Ambiente, coordinato da Arturo Siniscalchi, Direttore Area Politiche Settoriali del FormezPA. All'attività di ricerca, coordinata da Guido Carpani, hanno partecipato Giandomenico Amato, Elena Griglio, Valentina Marroccoli, Simona Napolitano ed Edoardo Varano.

## **Premessa**

(a cura di A. Siniscalchi)

La promozione di nuove forme di associazionismo preordinate alla costituzione di “comunità” attraverso il coinvolgimento degli enti territoriali e la partecipazione degli stakeholders locali rappresenta un tema oggi di primaria importanza. L’effetto negativo della crisi finanziaria internazionale sulle capacità di spesa della pubblica amministrazione e le priorità di riforma contenute nella programmazione europea hanno imposto, infatti, una più compiuta riflessione sulla diffusione di forme di cooperazione territoriale destinate a superare i tradizionali confini amministrativi comunali e finalizzate ad introdurre sistemi di partenariato pubblico-privato quale base per le politiche pubbliche e la gestione di funzioni locali coordinate dalle regioni.

L’affermazione di forme di associazionismo intercomunale, anche a carattere obbligatorio, rappresenta, ad esempio, una chiara linea di tendenza delle più recenti “manovre” economiche adottate a livello nazionale. Il decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha indicato nell’associazionismo comunale la strategia per migliorare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità dell’azione locale, prevedendo l’obbligo per i comuni di piccole dimensioni di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, attraverso la stipula di specifici accordi. Tale opzione trova conferma nel recente decreto legge 138/2011 - convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo” - che, all’articolo 16, dedicato alla “Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni”, ha individuato nell’accorpamento dei piccoli comuni, ed in particolare nella costituzione, nell’ambito del territorio di una provincia, dell’unione municipale, la strada prioritaria per una più efficiente gestione dei servizi pubblici.

La stessa programmazione europea per il periodo 2014-2020 richiede una forte attenzione da parte dei programmi operativi regionali nei confronti del tema dell’associazionismo e delle politiche orientate alla costituzione di comprensori/comunità sovracomunali come condizione per la realizzazione e per il finanziamento delle progettualità.

L’idea dell’aggregazione di funzioni e della promozione di forme di cooperazione orizzontale tra più enti è stata sostenuta anche nel settore della sostenibilità ambientale dal Programma operativo interregionale “Energie rinnovabili e risparmio energetico 2007-2013” (POI Energia), che ha adottato il concetto di “comunità sostenibile” come snodo centrale per la promozione di politiche di sostenibilità ed interventi per l’efficienza energetica dei territori e per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Nel quadro delineato dal POI Energia,

FormezPA e il Ministero dell'ambiente hanno sviluppato un progetto di ricerca e sperimentazione sul campo a beneficio di aree naturali protette e isole minori delle quattro regioni obiettivo convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia).

Obiettivo del progetto è quello di promuovere una “nuova” cultura della gestione associata delle politiche ambientali ed energetiche informata ai principi delle comunità sostenibili - come definiti dalla normativa atecnica europea, a partire dalle indicazioni dell'Accordo di Bristol<sup>1</sup> - ed orientata dalle esperienze in materia sviluppate a livello internazionale. Il progetto prevede la realizzazione di interventi finalizzati a creare un percorso di sviluppo della comunità sostenibile - intesa come il complesso dei soggetti pubblici istituzionali e degli altri soggetti, pubblici e privati, che si riconoscono come comunità per il perseguimento di comuni obiettivi di riduzione dell'impatto dell'attività antropica sull'ambiente -, che sia in grado di coprire l'intero ciclo di vita di una realtà locale, dalle forme giuridiche per la costituzione agli strumenti di programmazione energetica e di gestione del territorio, ponendo particolare enfasi sulla partecipazione e l'inclusione nei processi decisionali degli stakeholders.

Il progetto prevede la selezione di alcune aree territoriali su cui sperimentare la validità del percorso di realizzazione della comunità sostenibile proposto ed individuare elementi per la predisposizione di piani energetici. Nelle aree di sperimentazione individuate saranno inoltre elaborati progetti preliminari per la realizzazione di specifici interventi di efficienza energetica e di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Nel contributo che segue sono illustrate le principali conclusioni sviluppate, nel corso del progetto, dall'area giuridica del gruppo di lavoro, che si è occupata di individuare gli strumenti giuridici più idonei a costituire una comunità sostenibile e a garantirne la continuità nel tempo.

## **Indice**

### 1. Introduzione

---

<sup>1</sup> L'accordo di Bristol è stato sottoscritto nel corso del meeting informale dei Ministri europei della Politica urbana, svoltosi il 6-7 dicembre 2005, convocato allo scopo di individuare in forma concertata i benefici che gli Stati membri possono derivare dalla creazione di comunità sostenibili in Europa.

## 2. Premessa metodologica

## 3. Un approccio preliminare al concetto di “comunità sostenibili”

### 3.1. Una prima definizione di comunità sostenibile

### 3.2. I processi decisionali inclusivi

## 4. L’analisi delle norme atecniche europee sul modello di comunità sostenibile

### 4.1. La Carta di Lipsia

### 4.2. Il Libro verde sulla coesione territoriale

### 4.3. Il Programma d’azione di Lille

## 5. Il percorso di "costruzione" della comunità sostenibile

## 6. Gli strumenti giuridici per la “costruzione” della comunità sostenibile

### 6.1. Protocollo d'intesa

### 6.2. Intesa

### 6.3. Accordi di programma

### 6.4. Conferenza di servizi

### 6.5. Accordi procedurali e sostitutivi

### 6.6. Accordo quadro

### 6.7. Programmi di riqualificazione urbana

### 6.8. Programmazione negoziata

## 7. Conclusioni

## 1. Introduzione

L'espressione "comunità sostenibili" si è ormai affermata da alcuni anni nel dibattito politico e scientifico, ad indicare un nuovo modello di convivenza sociale incentrato sul rispetto dell'equilibrio tra attività antropiche ed ambiente; con sostenibilità, infatti, si intende l'attitudine a soddisfare i bisogni delle generazioni presenti, senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni.

Nell'ambito del dibattito politico, di comunità sostenibile si è ampiamente discusso al livello europeo, dove nel corso della Presidenza britannica dell'Unione europea, John Prescott, Vice Primo Ministro del Regno Unito ha evidenziato l'esigenza di *"individuare alcune caratteristiche europee comuni per creare delle comunità in grado di dare una migliore qualità della vita a tutti i cittadini: sono le Comunità sostenibili. Queste sanno bilanciare gli interessi sociali, economici e ambientali in un quadro forte e coerente che integra finanziamenti pubblici e privati al fine di produrre benessere per i cittadini. Creare e mantenere comunità sostenibili richiede partenariati, ma anche un nuovo modo di lavorare. Troppo spesso le Amministrazioni lavorano per compartimenti stagni."* Secondo il Vice Primo Ministro Prescott, le Regioni e i Comuni devono essere al centro di questa nuova politica; occorre mettere in coerenza politiche e interventi che a volte sono separati e perdono di efficacia; mettere in sinergia gli investimenti pubblici e quelli privati per rivitalizzare il territorio.

Il concetto di comunità sostenibile idealmente raffigurato nelle parole di John Prescott rappresenta, tuttavia, ancora ad oggi, una nozione dai confini giuridici assai indeterminati. L'Unione europea, che pure in numerosi documenti ha cercato di definire le comunità sostenibili (come forme di aggregazione attive, inclusive e sicure, ben amministrate, sensibili all'impatto ambientale, ben organizzate e ben costruite, ben connesse, fiorenti a livello economico, ben servite ed eque), non ha ancora provveduto a ratificare in un atto normativo i criteri per la costituzione e il funzionamento delle comunità sostenibili.

L'ambiguità giuridica della nozione in esame è d'altronde una caratteristica che contraddistingue non solo il diritto europeo, ma anche il diritto interno di molti Stati membri.

Una significativa eccezione rispetto a questa comune resistenza ad una definizione giuridica del concetto di comunità sostenibile è rappresentata dall'esperienza del Regno Unito che, nel settembre del 2007, con il *Sustainable communities act* ha dettato una esaustiva regolazione della materia. L'idea di base dell'Act è che le popolazioni locali sanno meglio dei governi centrali quello che deve essere fatto per promuovere la sostenibilità del loro territorio, ma talvolta hanno bisogno dell'intervento del governo centrale che renda effettiva la loro azione.

Con il *Sustainable communities act* - che si riferisce ad una pluralità di ambiti di intervento, dalle produzioni locali all'alimentazione, dal trasporto locale all'energia - il Regno Unito ha così definito un procedimento che consente alle comunità e ai Consigli locali di attivarsi presso il governo centrale perché sia avviata un'azione coerente con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

A differenza del Regno Unito, l'ordinamento italiano non conosce alcuna disciplina normativa delle comunità sostenibili. L'assenza di una disciplina normativa generale sulla costituzione e sul funzionamento delle comunità sostenibili non ha tuttavia impedito che si affermassero, spesso in via sperimentale, progetti di comunità sostanzialmente coerenti con gli obiettivi individuati dall'Unione europea (con particolare riferimento alla natura attiva ed inclusiva della comunità, costruita sulla base di un partenariato pubblico-privato), che a vario titolo possono essere definite "sostenibili". Si tratta di esperienze affermatesi nel silenzio della normativa e costruite avvalendosi degli strumenti generali messi a disposizione dal diritto amministrativo e dal diritto privato.

## **2. Premessa metodologica**

La consapevolezza dell'esistenza di un complesso di esperienze territoriali di varia natura che, pur nella varietà degli scopi perseguiti e degli strumenti giuridici utilizzati, possono essere ricondotte alla più ampia fenomenologia delle "comunità sostenibili" ci ha indotto ad adottare un metodo di ricerca empirico che, ai fini dell'inquadramento giuridico-normativo dell'argomento, partisse dalla ricognizione di alcuni casi pratici.

Tale studio preliminare di alcune esperienze ritenute particolarmente esemplificative delle tendenze in atto è stato finalizzato ad individuare i tratti comuni dei progetti preordinati alla creazione di comunità sostenibili e ad approfondire le dinamiche che ne sorreggono l'istituzione e il funzionamento. In altri termini, si è inteso procedere all'individuazione dei possibili fondamenti giuridici delle comunità sostenibili sulla base di un approccio *bottom-up*, fondato sulla disamina di casi concreti e finalizzato alla individuazione di quelle caratteristiche più ricorrenti che accompagnano la realizzazione di questi progetti di sviluppo.

L'approccio prescelto ci ha imposto di procedere su tre distinti ambiti di indagine:

- 1) un primo ambito finalizzato a ricostruire i tratti salienti del "modello" di comunità sostenibile desumibile dalle norme atecniche europee dedicate all'argomento;
- 2) un secondo ambito di indagine preordinato a ricostruire le caratteristiche di fondo di alcune esperienze pregresse di "comunità sostenibile", ritenute particolarmente

emblematiche e rilevanti per il progetto in esame<sup>2</sup>. I casi di studio sono stati, in linea di massima, individuati in base alla loro pertinenza per area geografica di riferimento o per materia; sono stati tuttavia inclusi nella ricognizione anche casi di studio non strettamente preordinati alla creazione di comunità sostenibili, che tuttavia apparivano di primario interesse per la metodologia seguita e gli strumenti attuativi proposti. Ciascun caso di studio è stato esaminato sulla base di una chiave di lettura preordinata a mettere in rilievo i seguenti profili:

- il riferimento del progetto/iniziativa;
- l'oggetto o ambito di intervento (di che cosa si occupa il progetto/l'iniziativa);
- gli obiettivi perseguiti e i risultati attesi;
- gli attori: in alcuni casi si sono individuate due distinte tipologie di attori, quelli promotori (di regola, si tratta di uno o più soggetti pubblici che si fanno carico di promuovere un progetto che, per la sua complessità, presuppone il concorso di più soggetti aderenti, pubblici o privati) e quelli aderenti (sono i soggetti, pubblici e privati, che aderiscono all'iniziativa, impegnandosi a porre in essere quelle azioni che ne possono consentire il successo);
- gli strumenti di promozione (fase propedeutica): di regola, i documenti esaminati (protocolli di intesa, accordi di programma, etc.) costituiscono in sé strumenti di promozione di un'iniziativa (spesso consistente nella creazione di una comunità sostenibile) che poi presuppone una fase costitutiva ed attuativa;
- gli strumenti di attuazione (fase costitutiva): sono stati intesi come strumenti di attuazione tutti quegli interventi che consentono di rendere effettivo il progetto/l'iniziativa attraverso l'individuazione dei soggetti che concretamente si impegnano (sul piano politico/programmatico) a realizzarne gli obiettivi;
- gli strumenti di gestione/controllo (fase esecutiva): in questo contesto, sono stati presi in esame tutti quegli strumenti operativi (da quelli gestionali a quelli di monitoraggio e

---

<sup>2</sup> Nel corso del progetto sono stati, in particolare, esaminati i seguenti Accordi e Protocolli di intenti: Accordo di Reciprocità "Verso l'Autonomia Energetica del Parco", sottoscritto a Vallo della Lucania il 5 novembre 2010; "Protocollo d'intenti" per l'attuazione della convenzione degli Appennini nella dorsale montuosa delle regioni Liguria, Toscana ed Emilia-Romagna, sottoscritto a Sarzana il 28 gennaio 2010; Protocollo di intesa per "L'attuazione di interventi di riqualificazione e valorizzazione del territorio del Parco Metropolitan delle Colline di Napoli", sottoscritto a Napoli il 13 luglio 2008; Protocollo d'intesa "L'energia dei Parchi", sottoscritto a Roma il 27 febbraio 2001; Patto dei Sindaci "Un Impegno Per L'energia Sostenibile", lanciato dalla Commissione europea il 29 Gennaio 2008 nell'ambito della seconda edizione della Settimana europea dell'energia sostenibile (EUSEW 2008); Progetto "FOTOVOLTIAMOCI - per l'installazione di impianti fotovoltaici nel Mantovano", avviato nei mesi di Gennaio - Febbraio 2010. Nel presente contributo, si omette l'analisi delle predette esperienze progettuali, che ha costituito la base di partenza dell'attività del gruppo di lavoro; schede di lettura preordinate ad analizzare i tratti caratteristici di tali "comunità sostenibili" saranno invece inserite nel Manuale operativo, pubblicato dal Foromez a conclusione del progetto.

controllo) che, anche attraverso l'istituzione di organismi ad hoc, consentono di realizzare gli obiettivi del progetto/iniziativa.

3) Una seconda parte preordinata alla ricognizione degli strumenti giuridici.

I risultati dell'attività di ricerca svolta in relazione ai tre predetti ambiti di indagine saranno presentati nei paragrafi 4, 5 e 6 del presente contributo. In particolare, dopo aver chiarito – nel paragrafo 3 – il significato che in questa sede si intende dare alla nozione di “comunità sostenibile” e a quella di “processi decisionali inclusivi”, il paragrafo 4 è dedicato ad una ricostruzione delle cosiddette “norme atecniche” dell'Unione europea che concorrono a delineare se non un modello quanto meno l'idea di “comunità sostenibile”. Il paragrafo 5 ricostruisce in linea generale il percorso giuridico per l'istituzione delle comunità sostenibili, individuando le fasi in cui il medesimo percorso è suddiviso. Nel paragrafo 6 sono presentati gli strumenti giuridici che, sempre ad una analisi teorica dell'argomento, possono contribuire alla realizzazione di una comunità sostenibile. Le conclusioni dell'attività di ricerca svolta sono, infine, presentate nel paragrafo 7.

### **3. Un approccio preliminare al concetto di “comunità sostenibili”**

#### **3.1. Una prima definizione di comunità sostenibile**

Una comunità sostenibile può essere definita come un complesso di persone, fisiche e giuridiche, aventi personalità giuridica pubblica e privata, che si riconoscono come comunità per il perseguimento di finalità di comune interesse di regola consistenti nella riduzione dell'impatto ambientale di una o più attività imputate alla comunità stessa e nel miglioramento della salubrità dell'ambiente di riferimento.

Le comunità sostenibili possono essere considerate realtà implicite in natura, che tuttavia necessitano di essere attivate e rese operative attraverso l'iniziativa di una parte. L'indiscusso rilievo pubblico del bene tutelato (la salubrità dell'ambiente) e la natura indiscutibilmente unitaria (come confermato dalla stessa Corte costituzionale) dell'interesse al medesimo sotteso inducono a ritenere che la creazione della comunità sostenibile tragga il suo impulso dall'iniziativa istituzionale di uno dei soggetti pubblici territorialmente competenti, ed in particolare di un ente pubblico territoriale (il Comune, la Provincia, la Città metropolitana, la Regione ed al limite anche lo Stato). Solo i soggetti pubblici, ed in particolare gli enti territoriali, possono infatti definire con strumenti giuridici una entità - la comunità sostenibile



- per sua natura evanescente, fissando le regole di base che possono consentire di renderla effettiva ed operativa.

Se spetta ai soggetti pubblici istituzionalizzare la comunità attraverso la fissazione di regole comuni di riferimento, assolutamente non trascurabile appare il ruolo che i soggetti privati rivestono in questo contesto.

Il coinvolgimento dei privati all'interno di una comunità sostenibile trova, infatti, il proprio fondamento teorico nella concezione "aperta" della solidarietà ambientale, che riconosce "doveri" di solidarietà ambientale a carico di tutti i consociati. Si tratta di doveri ora espressi, ora implicitamente desunti da norme costituzionali generali, che testimoniano la stretta connessione esistente tra il fondamentale dovere di solidarietà ambientale e il concetto di sviluppo sostenibile (che per sua natura si collega anche all'etica e alle esigenze di uguaglianza sostanziale). Tale rilievo induce a ritenere come necessaria la partecipazione dei soggetti privati alla comunità, sicché appare più che mai opportuno riflettere sul ruolo di tali soggetti nei processi decisionali di rilevanza pubblica preordinati alla "costruzione" stessa della comunità.

### **3.2. I processi decisionali inclusivi**

Possiamo definire "processi decisionali inclusivi" le scelte di rilevanza pubblica compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni pubbliche, di associazioni, di soggetti privati o di comuni cittadini. Si tratta di una nuova "filosofia" applicata alla gestione della politica economica, adottata da tutti i livelli dell'amministrazione, da quello centrale a quelli periferici.

Lo sviluppo del modulo convenzionale, nell'attività amministrativa, rappresenta chiaramente il passaggio da una gestione autoritaria della *res publica*, che si fondava sull'idea per cui solo le istituzioni pubbliche sono in grado di perseguire l'interesse generale, ad un'amministrazione che non prende più le decisioni in via autonoma, ma cerca, invece, di stimolare la partecipazione, l'iniziativa e la corresponsabilità della società civile, attraverso il coinvolgimento degli Enti locali e delle parti sociali, in ossequio al principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione.

Il progressivo trasferimento dalla sfera pubblicistica a quella privatistica di molte funzioni amministrative, che coinvolgono interessi pubblici e privati, e la conseguente corresponsabilità di più soggetti, è naturalmente in linea con le scelte adottate in sede comunitaria che hanno favorito l'affermazione di processi di *governance* multilivello.

L'istituzionalizzazione del modello pattizio, introdotto dalla legge 241 del 1990, ha formalmente riconosciuto l'interesse alla "partecipazione", inaugurando così la gestione concordata dell'interesse pubblico. In questo modo, l'amministrazione procedente, nell'esercizio del potere, è chiamata a ricercare, in via preventiva, il consenso del privato, al fine di pervenire alla definizione di un assetto di interessi concordato che potrà costituire il contenuto del provvedimento amministrativo, o in alcuni casi, sostituire perfino lo stesso provvedimento.

Inoltre, le recenti modifiche legislative, hanno non solo ampliato le ipotesi in cui la pubblica amministrazione può agire *jure privatorum*, ma anche equiparato, sotto molti aspetti (si pensi ad es. alla responsabilità), la sua posizione "contrattuale" a quella di un soggetto di diritto privato. Anche se, per garantire il necessario controllo sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico, devono essere, comunque, rispettate le disposizioni che disciplinano le procedure per la scelta del miglior contraente.

In passato, gli "accordi" tra amministrazione e privati non producevano alcun effetto vincolante per il contraente pubblico che poteva arbitrariamente adottare, con un provvedimento, una soluzione difforme da quella concordata. Prima dell'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo, gli effetti giuridici potevano derivare esclusivamente dal provvedimento amministrativo e l'amministrazione non era vincolata al principio *pacta sunt servanda*, rimanendo libera di dar seguito o meno all'intesa raggiunta con il privato o di discordarsi, in maniera più o meno significativa, dal contenuto sostanziale del patto.

Con l'art. 11 della legge 241 del 1990 è stata sancita, per la prima volta in via generale, la dignità giuridica autonoma degli accordi tra P.A. e privati, e la loro vincolatività, per entrambe le parti, ferma restando, naturalmente, la facoltà di recesso per motivi di interesse pubblico da parte del contraente pubblico. Questo vuol dire che, salvo casi eccezionali, la pubblica amministrazione deve rispettare l'accordo ed adottare determinazioni conformi ad esso.

Le principali finalità dei processi decisionali inclusivi possono essere così sintetizzate:

1. l'attuazione del principio di sussidiarietà;
2. l'arricchimento dell'attività istruttoria che, grazie alla concreta partecipazione del cittadino, permette agli interessi dei privati di trovare un equilibrato bilanciamento con il perseguimento dell'interesse pubblico;
3. la deflazione del contenzioso, rispetto alle ipotesi tradizionali di attività autoritativa ed unilaterale, per effetto dell'intervento attivo del privato.

4. la necessità di assicurare agli interventi della pubblica amministrazione una maggiore efficacia in relazione al raggiungimento degli obiettivi.

#### **4. L'analisi delle norme atecniche europee sul modello di comunità sostenibile**

Nel presente paragrafo sarà analizzato in modo sintetico l'insieme delle fonti comunitarie - quali trattati, accordi, programmi d'azione - che concorrono a delineare un modello di comunità sostenibile, specificandone finalità, funzionalità, caratteristiche.

Obiettivo finale della suddetta analisi è di definire le caratteristiche che qualificano una comunità come sostenibile, affinché essa possa essere attuata all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea, contribuendo a superare le disuguaglianze e a favorire la coesione territoriale e il processo di sviluppo economico.

Il complesso delle suddette fonti è costituito da:

1. Carta di Lipsia
2. Libro verde sulla coesione territoriale
3. Programma d'azione di Lille

##### **4.1. La Carta di Lipsia**

La Carta di Lipsia sulle città sostenibili, adottata nel maggio 2007, costituisce un documento in cui gli Stati membri dell'Unione europea focalizzano l'attenzione sul ruolo strategico svolto dalle città europee sia dal punto di vista storico che economico, sociale ed ambientale.

Le aree urbane sono considerate il veicolo attraverso cui generare lo sviluppo delle regioni ed attuare una strategia comune a tutto il territorio per lo sviluppo sostenibile.

Le dichiarazioni di principio, le definizioni di strategie e di azioni da adottare, citate nel documento comunitario in analisi, indicano le modalità per realizzare uno sviluppo urbano attraverso un approccio integrato delle varie politiche inerenti le città.

A tal fine è necessario un coordinamento sia tra i vari livelli di governo sia tra le istituzioni e i soggetti privati, una modernizzazione delle reti infrastrutturali, una riqualificazione dei quartieri degradati; il coinvolgimento della cittadinanza nelle scelte urbanistiche d'innovazione.

L'ambiente, i sistemi di mobilità, l'educazione sono le aree tematiche su cui devono insistere le strategie integrate di sviluppo.

Infine nel documento si pone un forte richiamo sulla necessità e conseguente obbligatorietà a che le città dispongano di adeguati strumenti finanziari per attuare le politiche integrate di sviluppo.

La Carta di Lipsia è, quindi, dedicata alla strategia di sviluppo urbano integrato e si articola in tre parti: dichiarazioni, raccomandazioni e strategie di azione, che qui di seguito saranno brevemente considerate.

Le dichiarazioni, di cui agli art.li 1-5, in primo luogo si incentrano sul riconoscimento del valore delle città europee quali risorse sociali ed economiche insostituibili per il processo di crescita in senso sostenibile.

Esse devono essere il luogo geografico ed istituzionale per avviare una politica, che integri in ogni azione l'interesse ecologico, dell'equità sociale e dell'economia ovvero le tre componenti, in cui si sostanzia lo sviluppo sostenibile.

È necessario valorizzare le qualità culturali ed architettoniche delle aree urbane, in quanto quest'ultime rappresentano un efficace strumento per realizzare l'inclusione sociale e lo sviluppo economico.

Difatti il miglioramento delle aree urbane in relazione agli spazi pubblici rappresenta un fattore di crescita del settore produttivo ed un elemento di attrattiva degli investimenti.

Tuttavia per raggiungere l'obiettivo comune dello sviluppo sostenibile la politica di sviluppo integrata deve essere coordinata tra i diversi livelli di governo: locale, regionale, nazionale ed europeo.

Infine le pubbliche istituzioni devono essere impegnate in azioni che generino sul territorio processi di conoscenza e di diffusione delle capacità professionali utili ad attivare città – comunità sostenibili.

Le citate dichiarazioni di principio e di intenti costituiscono le premesse per le successive raccomandazioni, espresse negli articoli 6 a 17 del documento comunitario, le quali principalmente incitano i soggetti pubblici a “ fare maggiore ricorso alle strategie della politica di sviluppo urbano integrato” (cfr. art 7 della Carta di Lipsia).

In tal senso le raccomandazioni scandiscono in modo più chiaro i contenuti e le modalità per progettare una politica di sviluppo urbano integrato.

Ne consegue che al tal fine è necessario adottare un'azione di coordinamento delle aree tematiche più importanti della politica urbana e di coinvolgimento nel processo decisionale di governance delle varie categorie interessate e della cittadinanza, rispettando le specificità locali ed il principio di sussidiarietà.

Lo sviluppo sostenibile si fonda sul coordinamento tra i diversi livelli di governo, consente di superare la contrapposizione di interessi e direzionare le risorse pubbliche e private verso finalità comuni di crescita. L'effetto ultimo, che ne deriva, consiste in una maggiore certezza della pianificazione e degli investimenti.

Lo strumento di pianificazione per attuare una politica di sviluppo integrato è individuato nei programmi di sviluppo urbano integrato.

Le raccomandazioni sono, conclusivamente, tese a specificare che attraverso il coordinamento tra città – Regione – Stato e attraverso il coinvolgimento dei cittadini, degli operatori economici nelle scelte future di sviluppo si può contribuire a determinare una migliore qualità economica, ambientale e sociale dei territori.

Pertanto gli interessi e le scelte di sviluppo delle aree urbane non possono più essere adottate in modo non partecipato. Per favorire la coesione territoriale ovvero uno sviluppo omogeneo sul territorio è essenziale superare il modello di politiche isolate a favore di modelli partecipati ai vari livelli istituzionali anche dai soggetti estranei all'Amministrazione. In questa maniera le politiche di sviluppo urbano integrato possono generare solidi partenariati.

In modo più specifico per accrescere la competitività delle città europee la Carta di Lipsia definisce le seguenti strategie d'azione ( cfr. art. 18 a 47):

- creare ed assicurare spazi pubblici di alta qualità;
- modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica;
- stimolare processi di conoscenza e di informazione;
- porre particolare attenzione verso i quartieri degradati;
- perseguire strategie per migliorare l'ambiente fisico;
- potenziare l'economia e il mercato del lavoro locale;
- promuovere un trasporto urbano efficiente ed accessibile.

La realizzazione di spazi pubblici di alta qualità svolge un ruolo determinante per attrarre capitali d'investimento e migliorare il tessuto produttivo. Infatti la qualità dello spazio urbano riveste un valore rilevante per gli investimenti industriali ad alto contenuto di *know how*, per acquisire risorse qualificate ed incrementare il turismo e la crescita culturale del territorio.

La modernizzazione delle reti infrastrutturali si attua attraverso un intervento diretto sul sistema di mobilità pubblica, sulla rete idrica e fognaria, sui sistemi di informazione e comunicazione tecnologica negli ambiti della formazione, del pubblico impiego, dei servizi pubblici, della sicurezza.

La rete di distribuzione elettrica e gli edifici pubblici devono allo stesso modo essere oggetto di un interventi tesi all'efficientamento e risparmio energetico a beneficio sia dell'abbattimento dei costi dell'attività produttive che della riduzione delle emissioni climalteranti in atmosfera.

Il tema dell'accrescimento e diffusione della conoscenza, riveste altresì, un ruolo rilevante per il processo di sviluppo integrato, che richiede non solo di accrescere le competenze

professionali ma anche di instaurare un legame permanente tra industria – imprese – comunità scientifica.

L'equità e la realizzazione dell'inclusione sociale si attuano attraverso azioni di riqualificazione dei quartieri degradati, azione di recupero urbano, che sviluppano opportunità economiche, sociali, ambientali e migliori condizioni di pubblica sicurezza.

L'azione di miglioramento dell'ambiente fisico si sostanzia nel miglioramento degli standard abitativi in termini di efficienza energetica e strutturale.

Per consolidare il mercato del lavoro e l'economia locale è necessario accrescere le opportunità di accesso ai mercati del lavoro locale attraverso una migliore offerta formativa, che intercetta le istanze di chi esprime la domanda di lavoro.

Un sistema di mobilità urbana pubblico sostenibile, accessibile ed economico, con modalità di trasporto integrato e coordinato in base alle esigenze delle aree residenziali, lavorative e dell'ambiente è in grado di contribuire alla qualità della vita dei cittadini e alla localizzazione delle imprese.

La rete di trasporto urbano dovrà essere consolidata in modo particolare nei quartieri degradati, perché rappresenta lo strumento principale di integrazione nella città e nella regione d'appartenenza.

Se nei quartieri degradati vi sarà la stabilizzazione economica, l'integrazione sociale, il miglioramento dell'ambiente fisico e delle infrastrutture di trasporto, più elevata è la probabilità che le città europee diventino un luogo di progresso sociale, di innovazione e crescita nel lungo periodo.

Nelle disposizioni finali della Carta di Lipsia si ribadisce la necessità che la programmazione dei fondi europei preveda la disponibilità di strumenti di finanziamento di lungo periodo a sostegno delle politiche urbane di sviluppo integrato, elaborando meccanismi di premialità per le realtà urbane che mostrano maggior perizia nella progettazione finanziaria.

In tal senso si pongono le iniziative dell'Unione Europea, denominate *Jessica* e *Jeremie*, le quali incentivano la creazione di fondi per lo sviluppo urbano e per le PMI con il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria fondati sull'impiego del capitale privato per attuare strategie di sviluppo urbano integrato.

Infine si pone l'accento sull'importanza di creare una piattaforma di conoscenza europea permanente per agevolare uno strutturato e sistematico scambio di esperienza e conoscenza fra gli attori pubblici e privati dello sviluppo urbano sostenibile.

Gli obiettivi, sanciti nella Carta di Lipsia, sono volti ad assicurare un approccio integrato nell'attuazione delle politiche di sviluppo urbano al fine di creare zone urbane di elevata

qualità, di modernizzare le reti di trasporti, dell'energia e dell'informazione, di incoraggiare l'apprendimento permanente, la formazione e l'innovazione, in modo particolare nelle città e nelle zone interne più svantaggiate.

#### **4.2. Il Libro verde sulla coesione territoriale**

Il Libro verde sulla coesione territoriale, elaborato nel 2008 dalla Commissione europea, rappresenta uno sviluppo degli impegni assunti dai Ministri europei responsabili della pianificazione del territorio e dello sviluppo regionale, riunitisi a Lipsia nell'anno 2007. In particolare il documento in analisi avvia un dibattito a livello comunitario sulla coesione territoriale, considerando in premessa che la diversità territoriale è ciò che caratterizza l'Unione Europea e che la stessa può divenire uno punto di forza attraverso la realizzazione di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile nelle varie aree geografiche.

Nel territorio comunitario si riscontra la presenza di livelli diversi di sviluppo economico e di benessere sociale; difatti vi sono alcune aree in cui la capacità di crescita economica è elevata ma segnata da danni ambientali, da forte densità abitativa, che determina fenomeni di congestione dei servizi; diversamente altre aree, quali quelle rurali, caratterizzate da limitati livelli occupazionali e di istruzione, il cui potenziale attende di essere sfruttato, ma con migliori condizioni di vita sotto il profilo ambientale e sociale.

In relazione alle citate condizioni di divario il processo di coesione territoriale mira a generare uno sviluppo più equilibrato e sostenibile, in grado di garantire uno sfruttamento più uniforme delle risorse, apportando benefici economici in modo più diffuso, determinando una minore congestione e maggiori vantaggi sia per l'ambiente che per la qualità della vita degli abitanti.

La coesione territoriale si manifesta, quindi, attraverso la promozione di città sostenibili e competitive al livello globale, la lotta all'emarginazione sociale e al degrado delle aree urbane periferiche, il miglioramento dell'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria, all'energia.

Sulla base di queste premesse il libro verde sulla coesione territoriale stabilisce gli obiettivi strategici per una politica comunitaria di sviluppo equilibrata e sostenibile, individuandoli nella

- concentrazione : superare le differenze di densità;
- collegamento tra i territori: superare la distanza;
- cooperazione : superare le divisioni.

Come già anticipato è crescente il rischio di uno squilibrio territoriale dovuto alla concentrazione di crescita, innovazione, e produzione nelle aree più dinamiche dell'Unione

Europea. La concentrazione delle attività economiche comporta numerosi vantaggi, quali: una migliore capacità di reddito, accesso semplificato ai servizi sanitari e d'istruzione e formazione, ma al tempo stesso determina delle diseconomie dovute alla congestione dei servizi, decadimento urbano delle periferie e all'emarginazione sociale. Le aree rurali subiscono fenomeni di isolamento, di abbandono, pur qualificandosi come una parte rilevante per tutta l'U.E., in quanto dispongono delle risorse naturali.

L'obiettivo da perseguire è realizzare economie altamente specializzate e produttive, che siano a beneficio di tutti i gruppi di popolazione; evitare la concentrazione eccessiva a favore di un'equa distribuzione delle attività produttive sul territorio in grado di valorizzare le specifiche diversità, rafforzando capacità di crescita economica.

Altro aspetto rilevante per una politica comunitaria di sviluppo equilibrata è la necessità di collegare i territori, che si traduce nella realizzazione di reti efficienti di trasporto intermodali, di distribuzione energetiche e di accesso a *internet*.

È necessario costruire sistemi di trasporto integrati, reti affidabili di accesso all'energia per assicurare un adeguato ed efficiente approvvigionamento energetico, soprattutto in aree di difficile conformazione geografica, quali isole e regioni rurali isolate.

La cooperazione tra territori infine rappresenta un'ulteriore modalità per accrescere lo sviluppo, perché accelera la diffusione e il trasferimento di buone pratiche. Essa si può esprimere fra le autorità amministrative per adottare soluzioni comuni a problemi transfrontalieri come l'inquinamento atmosferico; può essere multipla, perché si realizza tra soggetti pubblici e privati per stimolare il processo di sviluppo.

Conclusivamente si può affermare che la coesione territoriale si esprime nel superamento della distanza, divisione e disuguaglianza attraverso elaborazione di politiche comuni e coordinate nei settori dei trasporti, dell'energia, dell'istruzione e formazione, della tutela delle risorse ambientali e della concorrenza per mezzo dell'erogazione concentrata di aiuti finanziari a favore di regioni svantaggiate.

Le necessità legate alla coesione territoriale hanno dato luogo all'adozione di programmi di cooperazione transnazionale nell'ambito di INTERREG e alla creazione dell'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (n ORATE).

#### **4.3. Il Programma d'azione di Lille**

Il Programma d'azione di Lille è stato elaborato dai Ministri europei responsabili della pianificazione del territorio e dello sviluppo regionale nel novembre 2000 e si sostanzia in una



proposta per la progettazione ed attuazione di una politica urbana fondata sulla cooperazione e tesa alla rigenerazione delle città.

In tal senso nelle considerazioni programmatiche si stabilisce che le città svolgono un ruolo centrale per il processo di crescita e sviluppo e che la pianificazione strategica deve essere incentrata sulla componente urbana.

Lo sviluppo sostenibile e la coesione fra i territori sono obiettivi raggiungibili solo attraverso politiche urbane caratterizzate da un approccio integrato della componente sociale, ambientale ed economica.

Nel documento in analisi si rimarca l'importanza di garantire maggiori condizioni di sicurezza urbana attraverso specifiche azioni di prevenzione del crimine. Difatti si è constatato che la maggior parte dei crimini sono compiuti nelle aree urbane, come conseguenza della disgregazione sociale, che si verifica nelle aree periferiche. A tal fine è opportuno istituire una rete europea (*network*) di prevenzione del crimine.

Il programma d'azione si conclude individuando le nove priorità sui cui gli Stati membri devono cooperare per la realizzazione :

1. maggiore riconoscimento del ruolo centrale delle città nella pianificazione strategica;
2. nuovo approccio di tipo integrato della politica urbana a vari livelli di governance;
3. supporto alle popolazioni svantaggiate;
4. misure dirette a sradicare le discriminazioni e le segregazioni sociali;
5. interventi specifici rivolti alle aree urbane degradate;
6. partnership permanente tra istituzioni pubbliche e soggetti privati;
7. divulgare e promuovere all'interno del territorio europeo le buone pratiche e le esperienze locali migliori di politica urbana;
8. diffondere l'utilizzo di nuove tecnologie di comunicazione e informazione;
9. elaborare comuni indicatori per la politica urbana.

Ne consegue che il programma d'azione di Lille si pone l'obiettivo principale di definire una comune politica comunitaria di rigenerazione urbana.

Segnatamente la politica di rinnovamento urbano si attua attraverso la valorizzazione e riutilizzazione delle risorse, economiche, sociali, ambientali presenti nelle aree urbane in decadimento.

La rigenerazione di alcune aree urbane si qualifica come un processo di ricostruzione della città nella città.

A tal fine è di rilievo la definizione di una strategia congiunta, applicabile per più territori, che costituiscono un'unica città policentrica con le caratteristiche di un'area metropolitana.

Nel programma si concorda con la conclusione che per superare il declino economico e sociale è necessario promuovere lo sviluppo integrato di più aree attraverso una programmazione di interventi ed azioni basate su una strategia di cooperazione tra soggetti presenti nei vari territori.

La politica di rigenerazione urbana si sviluppa attraverso una:

- nuova definizione di modelli di sviluppo economico urbano, caratterizzati da un maggiore equilibrio tra industria e attività terziaria;
- recupero edilizio nelle aree urbane degradate;
- ammodernamento del sistema urbano di trasporto;
- costituzione di una rete permanente tra imprese, centri di formazione e unità di ricerca.

La strategia congiunta per la rigenerazione urbana di un'area metropolitana si fonda, come già evidenziato, su una pianificazione strategica degli investimenti, dello sviluppo economico, dei servizi ambientali e dei processi di riqualificazione urbana, degli strumenti fiscali incentivanti.

Quanto descritto rappresenta la sfida e l'impegno principale che devono assolvere le pubbliche istituzioni.

## **5. Il percorso di "costruzione" della comunità sostenibile**

L'analisi "bottom-up" che è stata seguita dal gruppo di lavoro (cfr. § 1.1.) ha consentito di evidenziare una estrema varietà di percorsi di "costruzione" della comunità sostenibile, che si differenziano ora per il numero e la natura dei soggetti coinvolti, ora per lo strumento progettuale adottato, ora per gli obiettivi istituzionali perseguiti. Ferma restando l'esistenza di una pluralità di "modelli" di comunità sostenibili e di "percorsi" giuridici ed istituzionali per la loro creazione, è tuttavia possibile affermare che – in linea di principio - la "costruzione" della comunità sostenibile avviene sulla base di un percorso complesso, cui contribuiscono diversi soggetti, idealmente strutturato intorno a tre fasi:

- una prima fase di fissazione delle regole che sovrintendono all'istituzione e al funzionamento della comunità (cd. *fase preparatoria o di promozione*), preordinata alla definizione dei seguenti contenuti: l'ambito di intervento e gli obiettivi istituzionali della comunità sostenibile; i soggetti, pubblici e privati, che possono essere coinvolti nell'iniziativa; le regole di adesione alla comunità sostenibile; i tempi di realizzazione dell'iniziativa.
- una seconda fase di istituzione della comunità attraverso l'adesione di una serie di soggetti, pubblici e privati, alle regole stabilite attraverso la fase preparatoria (cd. *fase*

*costitutiva*): è in questa fase che si pongono in essere alcuni strumenti organizzativi, tratti principalmente dal diritto amministrativo, per la costituzione stessa della comunità;

- una terza fase finalizzata alla realizzazione dell'iniziativa, attraverso l'implementazione di quegli strumenti giuridici (l'apertura di procedure di evidenza pubblica, la costituzione di organismi ad hoc, la definizione di meccanismi di controllo, etc.) necessari a consentire che la comunità sostenibile realizzi i propri obiettivi (cd. *fase esecutiva o di gestione e controllo*).

Queste tre diverse fasi caratterizzano idealmente tutte le esperienze di “comunità sostenibili” astrattamente immaginabili, anche se le modalità di svolgimento di ciascuna fase è destinata a mutare sensibilmente nei diversi contesti di riferimento.

Ad esempio, in riferimento alla fase propedeutica preordinata alla promozione della comunità sostenibile, la ricognizione dei casi pratici ha consentito di evidenziare, una estrema varietà di strumenti programmatici e giuridici, a volte espressamente previsti dalla normativa vigente, a volte autonomamente sviluppati dai soggetti promotori.

Nell'ambito di questa eterogeneità di strumenti di promozione, si delinea, da un lato, la propensione ad utilizzare in maniera atecnica i (pochi) strumenti messi a disposizione soprattutto dal diritto amministrativo, ad esempio ampliando la *ratio* originaria dell'accordo di programma. Contestualmente, si afferma la tendenza a sviluppare strumenti di per sé privi di un supporto normativo, primo fra tutti il protocollo di intenti, che sembra diffondersi come strumento generale per la stipula di accordi programmatici tra soggetti, pubblici e privati, sui più variati ambiti di intervento. Infine, fanno la loro comparsa nel sistema italiano strumenti (quale il "patto dei sindaci") tipici più della tradizione anglosassone di common law che non della tradizione italiana fondata sul diritto romano.

La comparazione tra questi diversi strumenti di promozione non sembra rivelare la presenza di un istituto più desiderabile degli altri; tale rilievo trova conferma nell'utilizzo spesso atecnico di questi strumenti, di regola utilizzati per raggiungere i medesimi fini istituzionali.

Ad una lettura più generale dei diversi casi pratici analizzati, emerge come il percorso seguito - pur generalmente articolato intorno alle tre fasi propedeutica, costitutiva, esecutiva - riveli una profonda variabilità, a seconda del contesto normativo di riferimento, del livello di intervento (comunitario, nazionale, territoriale), dei soggetti coinvolti, dell'oggetto e degli obiettivi del progetto. Tale variabilità appare per molti versi fisiologica.

Meno fisiologica, invece, appare la tendenza riscontrata in alcuni casi pratici a superare la fase costitutiva, considerando quindi implicita l'istituzione della comunità sostenibile. La fase

dell'adesione alla comunità costituisce, infatti, un passaggio di fondamentale importanza per coinvolgere nell'iniziativa i soggetti a vario titolo interessati e per definire l'identità stessa della comunità. Altrettanto importante è la definizione delle regole per l'individuazione dei soggetti che possono aderire all'iniziativa (nonché le condizioni dell'adesione).

Con queste precisazioni, si ritiene che molteplici siano gli strumenti (programmatici o giuridici) che possono essere efficacemente impiegati nella fase propedeutica della promozione della comunità sostenibile. Condizione essenziale perché questa fase si realizzi efficacemente è infatti la sussistenza di una comunione di intenti di fondo, una vera e propria volontà politica di raggiungere l'obiettivo, indipendentemente dagli strumenti di promozione che saranno concretamente utilizzati.

Nel paragrafo che segue si proporrà conseguentemente una ricognizione dei principali strumenti giuridici che il nostro ordinamento mette a disposizione dei soggetti, pubblici e privati, interessati alla costituzione di una comunità sostenibile.

## **6. Gli strumenti giuridici per la “costruzione” della comunità sostenibile**

L'istituzionalizzazione del modello pattizio per il perseguimento dell'interesse pubblico, introdotto dalla legge 241 del 1990, ha fatto emergere nella pratica diversi “modelli” finalizzati alla preventiva definizione di un assetto di interessi concordato con i privati, che potrà costituire il contenuto del provvedimento amministrativo, o in alcuni casi, sostituire perfino lo stesso provvedimento.

Appare, quindi, opportuno individuare sinteticamente le principali finalità dei singoli strumenti operativi previsti dal legislatore.

### **6.1. Protocollo d'intesa**

#### Fondamento normativo:

legge 241/1990, 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 secondo, terzo e quinto*»;

Legge 9 dicembre 1998, n. 426, “Nuovi interventi in campo ambientale”, con l'art. 2, comma 22, ha integrato la legge 6 dicembre 1991, n. 394:

«*Art. 1-bis. - (Programmi nazionali e politiche di sistema). - 1. Il Ministro dell'ambiente promuove, per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'appennino,*

*delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale con i Ministri per le politiche agricole, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali e ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati».*

Il protocollo d'intesa (o protocollo d'intenti) è un accordo fra enti pubblici, al quale possono partecipare, in varia forma, anche soggetti privati, caratterizzato da una certa genericità. Può trattarsi di un accordo fine a se stesso, oppure di un accordo preliminare ad un altro accordo più dettagliato o semplicemente più vincolante.

#### Finalità:

Individuazione di una decisione di massima e dei principi di disciplina in relazione alla realizzazione di un progetto, di un intervento o di una collaborazione.

## **6.2. Intesa**

#### Fondamento normativo:

- legge 131/2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);
- Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città' ed autonomie locali".

L'intesa, o accordo preliminare, costituisce una delle possibili forme attraverso le quali si manifesta l'attività di coordinamento fra autorità pubbliche portatrici di interessi diversi, ma, allo stesso tempo, equiparate dal punto di vista gerarchico. Pertanto, quando l'emanazione di un provvedimento interessa diverse istituzioni pubbliche, l'intesa preliminare può favorire un equilibrato contemperamento della pluralità di interessi coinvolti.

#### Finalità:

La realizzazione di un pieno coordinamento, la semplificazione burocratica e la riduzione dei tempi di intervento.

## **6.3. Accordi di programma**

#### Fondamento normativo:

- art. 15, legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);
- art. 34, d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)

Gli accordi di programma sono un strumento di coordinamento fra le amministrazioni interessate alla programmazione e realizzazione di opere o interventi che coinvolgono più livelli di governo (statale, regionale, provinciale e comunale).

Questa forma di concertazione è rintracciabile già nella legge n. 64 del 1 marzo 1986, “Disciplina organica dell’intervento straordinario nel mezzogiorno” che utilizzava il concetto di “Accordo di programma” per la realizzazione del Piano triennale di sviluppo. *«Per gli interventi previsti nel programma triennale che richiedono, per la completa attuazione, l’iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, il ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno e i soggetti interessati promuovono la conclusione fra di essi di un accordo di programma che attui il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza e, fra l’altro, ne determini i tempi, le modalità e il finanziamento stabilendo, altresì, i destinatari della gestione, che può essere affidata a consorzi a tal fine costituiti».* (art. 7, legge n. 64 del 1986).

Con la legge n. 142 del 1990, poi trasfusa nel d.lgs. n. 267 del 2000, il concetto di “Accordo di programma” esce dall’ambito settoriale, nel quale fino ad allora era confinato, per diventare uno strumento ordinario della programmazione economica. *«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 prevalenti 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»* (art. 27, d.lgs. n. 267 del 2000).

Rispetto alla legge n. 64 del 1986, la legge n. 142 del 1990 estende all’intero territorio nazionale la validità dell’accordo di programma nei rapporti fra gli Enti locali facendolo diventare strumento ordinario di programmazione.

Attualmente, gli accordi di programma sono disciplinati dagli art. 34 del d.lgs. 267 del 2000 e dall'art. 15 della legge 241 del 1990. Entrambe queste norme sono espressione di una generalizzazione del principio dell'esercizio consensuale della potestà amministrativa, ma mentre l'art. 34 ha ad oggetto specifiche tipologie di intervento, l'art. 15 può essere considerata norma a carattere generale.

In particolare, l'art. 34 si riferisce ad un preciso oggetto che deve caratterizzare gli accordi e prevede una disciplina dettagliata, che si estende alla individuazione delle amministrazioni che possono far parte dell'accordo. Diversamente, l'art. 15 si caratterizza per una disciplina piuttosto scarna e generica: non sono specificamente individuati l'oggetto, le procedure per addivenire all'accordo o i soggetti che possono concluderlo.

#### Finalità:

Con gli accordi di programma le pubbliche amministrazioni coinvolte concordano e coordinano le rispettive azioni ottenendo un duplice risultato:

superare i limiti legislativamente imposti alla propria competenza, integrando la stessa con le competenze delle altre amministrazioni interessate;

concludere rapidamente il procedimento il cui ordinario svolgimento avrebbe richiesto l'espletamento di una pluralità di subprocedimenti.

### **6.4. Conferenza di servizi**

#### Fondamento normativo:

- art. 14, legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

La conferenza di servizi è un modello partecipativo introdotto sul finire degli anni '80 da alcune normative di settore<sup>3</sup> e successivamente generalizzato dalla legge n. 241 del 1990.

In particolare, la conferenza di servizi può essere definita come “luogo istituzionale” per il razionale coordinamento degli interessi pubblici, in cui vengono convocati tutti i rappresentanti delle amministrazioni e degli enti interessati al procedimento amministrativo.

La volontà espressa dal rappresentante dei singoli enti intervenuti, in questa sede, è equiparata ad un atto di adesione al procedimento e sostituisce l'atto di volontà o il parere.

---

<sup>3</sup> Legge 29 ottobre 1987, n. 441, in materia di smaltimento dei rifiuti; d.l. 1 aprile 1989, n. 121, convertito dalla legge 29 maggio 1989, n. 205, inerente la realizzazione di opere pubbliche in occasione dei mondiali di calcio.

Le decisioni sono adottate in base al criterio della maggioranza, salvi naturalmente i casi in cui tra i dissenzienti di minoranza vi siano alcune amministrazioni rappresentative di interessi pubblici particolarmente qualificati. In queste ipotesi la decisione è rimessa ad un organo superiore che sostituisce la propria volontà alle valutazioni date dai singoli enti coinvolti in sede di conferenza di servizi. La stessa Corte Costituzionale (sentenza n. 79, del 1996) ha ritenuto l'istituto in esame rispettoso del principio di legalità, in quanto non comporta alcuno spostamento di competenze, dando luogo ad una differente disciplina delle modalità di esercizio del potere.

La conferenza di servizi può essere di due tipi: istruttoria o decisoria. La conferenza istruttoria prevede un'unica amministrazione competente a decidere (decisione monostrutturata) e consente all'amministrazione di accelerare e semplificare lo svolgimento degli adempimenti amministrativi. È utilizzata, soprattutto, quando occorre esaminare più interessi pubblici per l'acquisizione di pareri formali.

La conferenza decisoria si caratterizza, invece, per la necessità dell'assenso di più amministrazioni per l'adozione di un provvedimento finale (decisione pluristrutturata). Il provvedimento così adottato sostituisce una molteplicità di atti, permessi, nullaosta, visti etc. che le amministrazioni avrebbero dovuto emanare separatamente. In particolare, la conferenza decisoria consente di adottare la determinazione finale in via collaborativa e funzionale da parte di autorità dotate di diversi poteri e garantisce una semplificazione e velocizzazione dell'attività amministrativa mediante una concertazione, in un unico contesto, dei procedimenti e delle competenze decisionali di una pluralità di amministrazioni il cui assenso è necessario ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

L'art. 14-bis, comma 1, prevede, invece, un'ipotesi speciale di conferenza di servizi – la conferenza preliminare – che ha lo scopo di verificare “prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivi”, a quali condizioni l'intervento potrà essere autorizzato in via definitiva. Può essere definita anche conferenza di servizi predecisoria, poiché consente di conoscere in anticipo a quali condizioni le amministrazioni interessate rilasceranno gli atti di assenso all'esecuzione delle stesse.

#### Finalità:

È una forma di cooperazione fra amministrazioni pubbliche finalizzata a snellire l'azione amministrativa, evitando che, nei procedimenti particolarmente complessi, le amministrazioni siano chiamate a pronunciarsi in luoghi e tempi diversi.

### **6.5. Accordi procedurali e sostitutivi**



### Fondamento normativo:

- art. 11, legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

L'art. 11 rappresenta l'istituzionalizzazione del modulo convenzionale nell'attività amministrativa, già precedentemente utilizzato in normative di settore<sup>4</sup>. Caratteristica peculiare degli accordi è quella di bilanciare l'assetto degli interessi pubblici e privati rispetto, sostituendo o contribuendo a definire la scelta discrezionale della P.A.

Si tratta, infatti, di accordi con i quali P.A. e i privati realizzano un effettivo confronto dialettico. In particolare, con gli accordi a carattere procedimentale, il contenuto concordato vincola il *quomodo* del provvedimento finale, con un rilevante sgravio degli adempimenti della istruttoria i cui elementi – acquisiti unilateralmente dalla P.A. o mediante l'apporto collaborativo del privato – confluiscono nel contenuto dell'accordo.

Gli “accordi sostitutivi” sostituiscono, invece, il provvedimento finale. Ciò vuol dire che questo modello operativo non si inserisce nella fase istruttoria, bensì in quella decisoria del procedimento, attraverso, appunto, una vera e propria sostituzione del provvedimento finale (anche da un punto di vista formale). In quest'ultimo caso, la partecipazione del privato raggiunge la sua massima espressione.

Il modello decisionale previsto dagli accordi sostitutivi è stato generalizzato dalla legge n. 15 del 2005, rispetto al sistema previgente che ne limitava l'utilizzo ad alcuni casi tassativi. Attualmente, la possibilità di stipulare un accordo sostitutivo è esclusa espressamente solo per le specifiche ipotesi in cui è nettamente prevalente l'interesse pubblico.

Inoltre, al fine di favorire la conclusione di questa tipologia di accordi, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri ai quali invita non solo il destinatario del provvedimento, ma anche gli eventuali cointeressati.

### Finalità:

---

<sup>4</sup> Come ad esempio l'accordo alternativo al provvedimento ablatorio di cui all'art. 26 della legge 26 giugno 1865, n. 2359 e all'art. 12, legge 22 ottobre 1971, n. 865, poi trasfusa nel T.U. 327/2001.

Valorizzare l'interesse privatistico alla concreta ed effettiva partecipazione al procedimento amministrativo nella nuova ottica della funzione pubblica di tipo convenzionale ( art. 1 comma 1 bis);

Realizzare la semplificazione del procedimento amministrativo e, quindi, i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa (artt. 97 Cost. e l. 241/'90) con una deflazione in via preventiva di contenziosi con la pubblica amministrazione procedente.

## **6.6. Accordo quadro**

### Fondamento normativo:

- art. 3, comma 13, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici)

L'accordo quadro è un accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

Rispetto alla direttive comunitarie (92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, 93/36/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 e 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, riguardanti rispettivamente le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori), il codice ha circoscritto l'ambito di utilizzabilità dell'accordo quadro per prevenire applicazioni distorte o comunque eccessivamente discrezionali dell'istituto.

L'accordo quadro, per le sue peculiarità procedurali, può essere utilizzato quale sistema di aggiudicazione soltanto per gli appalti di forniture e di servizi, con esclusione, quindi, dei lavori pubblici. Tale sistema trova una giustificata applicazione soprattutto nel caso di forniture per le quali in un dato momento l'amministrazione non ha la precisa quantificazione dei beni che nel tempo dovranno essere acquisiti. In tal modo vengono unificati in un'unica procedura di gara ad evidenza pubblica tutti gli acquisti ordinari che periodicamente la pubblica amministrazione effettua mediante spese in economia o trattativa privata, con un consequenziale probabile vantaggio economico, in virtù di una maggiore quantità di prodotti da acquisire.

Il contratto quadro, infatti, è un contratto di durata pluriennale, massima di quattro anni, salvo casi eccezionali debitamente motivati, che consente con una procedura semplificata di scegliere l'appaltatore. Esso viene stipulato fra un'amministrazione aggiudicatrice e più

operatori economici, i quali vengono individuati sulla base delle offerte presentate e di criteri obiettivi, come qualità, pregio tecnico, termini e prezzi. Nell'accordo vengono definite le clausole o le condizioni (prezzi, quantità, tempistica, ecc.) di aggiudicazione dei singoli appalti entro il limite temporale di efficacia.

In concreto si attivano due procedimenti. In un primo momento si individuano più contraenti, che formeranno una sorta di albo dei fornitori. In una fase successiva, in relazione alle concrete esigenze di approvvigionamento dell'amministrazione, vengono conclusi i singoli contratti di fornitura o di servizio con le imprese già individuate e facenti parte dell'accordo quadro.

In sostanza, una volta concluso l'accordo quadro conformemente alle procedure ordinarie concorsuali, l'amministrazione aggiudicatrice può stipulare, in un tempo determinato, contratti applicativi basati su tale accordo quadro, applicando le condizioni generali ivi stabilite, senza nuovo confronto competitivo.

E' evidente che tale sistema risulta utile soprattutto nel caso in cui l'entità di beni da acquisire (o per l'eccessiva quantità o per il suo frazionamento nel tempo) non sia facilmente quantificabile e non consenta l'impostazione di un'unica procedura di gara.

Alle procedure di definizione degli accordi quadro e dei relativi appalti si applicano le stesse regole di selezione e di aggiudicazione valide per le altre procedure, tranne specifiche disposizioni.

Quando un accordo quadro è concluso con più operatori economici, il numero di questi deve essere almeno pari a tre, e deve essere indicato l'ordine di priorità, privilegiando il criterio della rotazione per la scelta dell'operatore economico cui affidare il singolo appalto.

Occorre precisare, infine, che, in sede di aggiudicazione degli appalti pubblici basati su un accordo quadro, le parti non possono in nessun caso apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate in tale accordo quadro.

#### Finalità:

Definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati;

Raggruppamento degli acquisti di beni omogenei aventi un carattere ripetitivo e costante nel tempo (si pensi ad esempio ai beni di cancelleria, agli strumenti informatici, agli arredi, ecc.);

Garantire attraverso un'unica gara complessiva un notevole risparmio per l'amministrazione di una serie attività procedurali, spesso gravose, e di tutti gli oneri, anche economici, connessi ad una ordinaria procedura di appalto.

## 6.7. Programmi di riqualificazione urbana

### Fondamento normativo:

- legge 179/1992 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica);
- D. M. 21-12-1994 (Programmi di riqualificazione urbana a valere sui finanziamenti di cui all'art. 2, comma 2, della legge 17-2-1992, n. 179, e successive modificazioni ed integrazioni).

I programmi di riqualificazione urbana prevedono un insieme sistematico e coordinato di interventi e di finanziamenti pubblici e privati in regime di convenzione.

La programmazione per la riqualificazione urbana è stata affrontata a livello europeo a partire dalla fine degli anni 80, ma è nel decennio successivo che l'attenzione dell'Europa si è concentrata sulla politica delle città: al 1990 risale il Libro Verde sull'Ambiente urbano, nel 1993 fu lanciato il Progetto città europee sostenibili (conclusosi nel 1996 con la presentazione di un rapporto finale alla Seconda Conferenza europea delle città sostenibili), nel maggio 1997 la Commissione presentò una Comunicazione intitolata "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo".

Nel documento appena citato la Commissione mette in evidenza quel rapporto di competitività e complementarità fra sistemi urbani, tipico dell'era della mondializzazione e foriero di crescita socio-economica. Una corretta riqualificazione urbana rende, infatti, più agevole l'azione dell'Unione europea volta a garantire il necessario coordinamento tra le politiche urbane degli Stati membri, azione che deve concentrarsi in particolare sulla sostenibilità delle politiche comunitarie settoriali, sullo sviluppo delle relazioni di rete fra città, sull'incremento della ricerca scientifica in materia di sostegno al commercio e al turismo, sulle questioni dell'immigrazione, della giustizia, dell'emarginazione sociale, della salute pubblica e dello sviluppo integrato locale.

In questa prospettiva di coordinamento tra le politiche di coesione economica e sociale e quelle di pianificazione territoriale, le città devono essere al centro della programmazione di interventi operativi: è proprio al livello delle aree metropolitane che la politica regionale comunitaria può ottenere i risultati più concreti, dal momento che, in un simile contesto, le azioni di sviluppo locale finanziate dai Fondi strutturali comunitari possono essere svolte a più stretto contatto con gli attori oggetto dell'intervento strutturale (ad esempio, Autorità locali, imprenditori, lavoratori).

A tale scopo a partire dagli anni '90 è stata avviata un'intensa attività di programmazione per la riqualificazione urbana che si è concretizzata nei programmi cosiddetti *Urban I* ed *Urban II*.

Il programma *Urban*, nato nel 1994 a seguito di un periodo di sperimentazione triennale, prevede il sovvenzionamento di iniziative di riqualificazione urbana da parte dei Fondi strutturali europei nell'ottica di una impostazione integrata, che comporta un approccio globale alle problematiche economiche, sociali e ambientali comuni ai quartieri degradati delle aree urbane europee.

L'iniziativa *Urban I* in Italia era stata incentrata sulla riqualificazione dei centri storici (spopolati o molto popolosi) piuttosto che delle periferie o delle zone industriali, sempre con particolare attenzione verso il Mezzogiorno. L'iniziativa *Urban II*, avviata nel 2001, si è, invece, conclusa nel 2006 e ha riguardato prevalentemente la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane in crisi, da realizzare per mezzo di un solido partenariato a livello locale e di reti per lo scambio di informazioni e di esperienze sullo sviluppo urbano.

#### Finalità:

Migliorare e rafforzare il sistema urbano, definendo e valorizzando il ruolo delle aree metropolitane nel loro contesto territoriale: a tale scopo sono richiesti interventi integrati, da svolgere in una dimensione regionale, con l'obiettivo, fra gli altri, della realizzazione di reti di cooperazione interurbana che agevolino uno sviluppo equilibrato del territorio;

Garantire lo sviluppo imprenditoriale, l'incremento della competitività e della produttività dei sistemi economici territoriali, la promozione di attività di servizi alle persone e alle imprese nelle aree urbane e metropolitane, la lotta all'emarginazione sociale, la riqualificazione urbana (in particolare ambientale).

### **6.8. Programmazione negoziata**

Tra le diverse forme di concertazione previste dal legislatore nazionale una delle più rilevanti è sicuramente la programmazione negoziata, cioè la contrattazione tra Stato, Regioni e parti sociali coinvolte per la realizzazione di interventi coordinati sul territorio nazionale.

A partire dagli anni settanta, con il DPR n. 616 del 1977 che ha attuato il trasferimento delle funzioni amministrative, gli obiettivi della programmazione nazionale sono stati individuati dallo Stato, con il concorso delle Regioni, mentre quest'ultime hanno definito i programmi regionali di sviluppo con il concorso degli altri enti locali.

L'obiettivo istituzionale di questa collaborazione tra enti, nell'ottica di un'attività amministrativa consensuale, racchiude due diverse finalità: consentire una gestione coordinata degli strumenti di programmazione "alta" in grado di garantire una volontà concordata a livello comunitario oltre che nazionale; favorire ed incoraggiare un processo di decisione dal "baso" di tutti i soggetti pubblici e privati interessati utilizzando come strumento la

concertazione nell'ottica di una concreta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale (art. 114 Cost.).

Le finalità sopraesposte hanno trovato una concreta attuazione a livello normativo con la legge n. 662 del 1996 che ha introdotto i seguenti strumenti di contrattazione:

*Intese Istituzionali di programma:*

che mirano allo sviluppo economico ed occupazionale di un'area determinata affrontando le relative problematiche attraverso una collaborazione tra i vari livelli istituzionali. Rappresentano lo strumento ordinario e fondamentale del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione o Provincia Autonoma. La realizzazione di questi interventi avviene mediante Accordi di Programma Quadro promossi dal Governo nazionale e dalle Regioni o Province Autonome, coinvolgendo nel processo decisionale gli enti locali, sub-regionali, gli enti pubblici ed ogni altro soggetto pubblico o privato interessato allo scopo di definire un programma operativo.

*Accordi di programma Quadro:*

costituiscono lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma nei settori d'intervento previsti dalla medesima. In particolare l'Accordo indica:

- le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione;
- i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi
- gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
- i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo;
- le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati;
- le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

L'Accordo di programma Quadro si presenta, pertanto, come uno strumento di programmazione operativa che consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti. L'accordo Quadro è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché dalla o dalle amministrazioni centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsti ed è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano.

Gli interventi inseriti nell'Accordo Quadro sono finanziati con diverse risorse: ordinarie, aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate, comunitarie e private. In particolare le risorse

aggiuntive nazionali sono stabilite ogni anno dalla legge finanziaria e assegnate dal CIPE al fine di perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese sancito dal V comma dell'art. 119 della Costituzione.

*Patti Territoriali:*

sono definiti dalla legge n. 662 del 1996, art. 2, comma 203 ss., come accordi, promossi da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati, relativi all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale.

I Patti hanno la funzione di rendere operativi gli altri strumenti di programmazione negoziata sovraordinati in un quadro complessivo di programmazione regionale. Il patto territoriale, comunque, è espressione del partenariato sociale e frutto dell'accordo di più soggetti per la realizzazione di interventi di promozione dello sviluppo locale. Gli interventi sono considerati ammissibili nei settori dell'industria, dei servizi e delle infrastrutture integrati fra di loro, ed in tutto il territorio nazionale.

Strumento attuativo dei patti territoriali sono i Protocolli d'Intesa. In tal senso prima di approvare la proposta di Patto deve essere verificata l'esistenza della concertazione fra le parti sociali, che presuppone la coerenza della proposta con le finalità di sviluppo locale perseguite ed è certificata attraverso uno specifico protocollo d'intesa.

*Il protocollo d'Intesa:*

è sottoscritto dalle parti economiche, sociali ed istituzionali locali, che si impegnano al rispetto dei rispettivi obblighi. Il protocollo d'intesa deve contenere, tra le altre cose, il raccordo con la programmazione regionale, gli impegni ed obblighi dei sottoscrittori, le caratteristiche, i tempi e i modi degli interventi da realizzare. Nel caso siano realizzabili ulteriori iniziative di investimento, i protocolli d'intesa possono essere sottoscritti anche in tempi successivi, aggiungendo volta per volta le ulteriori condizioni e modalità attuative necessarie a garantire una completa esecuzione del patto territoriale di riferimento. Tale opportunità consente di qualificare i protocolli come strumenti di attuazione flessibili idonei ad assicurare la continuità degli obiettivi previsti nel Patto Territoriale di riferimento per tutta la durata necessaria.

Un ulteriore vantaggio offerto dai protocolli d'intesa consiste nel fatto che essi contengono un vero e proprio accordo tra i soggetti pubblici coinvolti. Per gli interventi di rispettiva competenza, compresi quelli infrastrutturali, il protocollo indica gli adempimenti, gli atti da compiere, i modi e i tempi e proprio perché deve essere sottoscritto da tutti i soggetti pubblici interessati costituisce al tempo stesso una grande opportunità di impegno e di velocizzazione ma anche un grosso vincolo da governare consensualmente per evitare che generi a sua volta ritardi.

#### Contratti di Programma:

sono disciplinati dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997, che integra quella del 25 febbraio 1994 e possono essere proposti dalle imprese di grandi dimensioni, da consorzi di medie e piccole imprese e da rappresentanze di distretti industriali. Sono stipulati da questi soggetti con le amministrazioni statali competenti per la realizzazione in aree definite di piani organici di investimenti produttivi, operanti anche in più settori, che potranno comprendere attività di ricerca e servizi a gestione consortile.

I "Contratti di programma" sono uno strumento consolidato poiché si ricollegano idealmente al più antico "Accordo di programma" che rappresentano il primo esempio di programmazione negoziata.

#### Contratti d'Area:

i contratti d'area, previsti dalla legge n. 662 del 1996, art. 2 comma 203 ss., sono accordi tra più soggetti pubblici (anche locali), rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati. Sono strumenti operativi attivati da Enti locali, Parti sociali, altri soggetti interessati, con lo scopo di favorire l'occupazione in una determinata area di dimensioni ridotte. Riguardano soprattutto aree di crisi indicate dalla 263/93, ma anche aree rientranti negli obiettivi 1, 2, 5b. I Contratti sono sottoscritti anche dalle amministrazioni pubbliche competenti per territorio. Per la realizzazione di tali forme di concertazione deve essere nominato 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, devono assicurare la coerenza del contratto con gli strumenti della programmazione e con le disponibilità di risorse statali e regionali.



I contratti d'area si applicano a territori circoscritti interessati da gravi crisi occupazionali, ed hanno per scopo la 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, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito favorevole.

## **7. Conclusioni: differenziazione delle formule giuridico-istituzionali in relazione ai diversi modelli di comunità sostenibili**

I paragrafi precedenti hanno consentito di evidenziare la presenza di diverse esperienze di “comunità sostenibili”, che si differenziano non solo per gli obiettivi perseguiti ed i soggetti coinvolti, ma anche per l'utilizzo di diversi “strumenti” giuridici. Il diritto amministrativo prevede, infatti, una pluralità di istituti atti a favorire il coordinamento delle attività e degli interessi tra pubbliche amministrazioni e tra pubbliche amministrazioni e privati, ma evidentemente l'utilizzo di tali strumenti non è sempre indifferente e gli obiettivi che con i medesimi si possono conseguire non sono necessariamente sovrapponibili.

In particolare, è necessario interrogarsi su quali siano le “formule” idealmente applicabili ai diversi modelli di comunità sostenibili che è possibile delineare attraverso un approccio economico all'argomento. L'analisi economica<sup>5</sup> ha, infatti, consentito di tracciare tre modelli (il modello semplificato/base di CS, il modello CS su rete pubblica, il modello avanzato/integrato basato su GPPP green public private partnership), che si differenziano in relazione al livello di sensibilizzazione/attenzione al tema della sostenibilità ambientale ed energetica, nonché alla disponibilità di conoscenze e capacità locali, variamente intese.

L'esigenza di adattare le “formule” giuridiche a queste tre realtà di comunità sostenibili impone di considerare separatamente le tre fasi che, idealmente, contraddistinguono la costruzione di una comunità sostenibile: la fase preparatoria, la fase costitutiva e la fase esecutiva.

In relazione alla fase propedeutica preordinata alla promozione della comunità sostenibile, si ritiene che il percorso progettuale sia contraddistinto da una elevata flessibilità nell'utilizzo degli strumenti giuridici previsti dalla normativa vigente. L'istituto più idoneo a soddisfare le esigenze dei promotori è per molti versi il Protocollo di intenti, ma non si esclude l'utilizzo di

---

<sup>5</sup> Il riferimento, per la modellistica richiamata nel contributo, è alle conclusioni del gruppo di lavoro coordinato dal prof. M. Meneguzzo e dalla dott.ssa N. Rossi, che saranno pubblicate, a cura del Fornez, nel Manuale operativo conclusivo del progetto.

altri strumenti, anche non espressamente previsti dall'ordinamento, purché idonei a consentire una definizione degli obiettivi da perseguire, una predeterminazione dei tempi per l'istituzione della Comunità, una individuazione dei membri "necessari" ed "eventuali" della comunità e quindi dei principi sull'apertura della comunità ad altri soggetti esterni. Si pensi, a titolo esemplificativo, al richiamo presente in alcune esperienze recenti di comunità sostenibili all'idea del "Patto", che sicuramente non trova corrispondenza in alcun istituto giuridico codificato nell'ordinamento italiano, ma che piuttosto cerca di applicare una formula di "self-government" nota all'esperienza anglosassone, come tale basata sull'autodeterminazione e sulla volontarietà della scelta dei soggetti contraenti.

La fase propedeutica, per altri versi, non sembra presentare tratti differenti tra i tre modelli di CS individuati dall'analisi economica, in quanto la differenziazione tra queste tre realtà comunque non incide sull'esigenza, comune a tutte le esperienze di comunità sostenibili, di determinare preventivamente i tratti ed i principi fondamentali della comunità stessa. Al limite, le realtà con un più elevato livello di sensibilizzazione al tema della sostenibilità ambientale energetica e con maggiori conoscenze e capacità locali tenderanno a definire in maniera più esaustiva, nella fase propedeutica, le regole fondamentali per la costituzione della comunità e ad utilizzare strumenti se non giuridicamente quanto meno politicamente più stringenti e vincolanti.

Per quanto riguarda, invece, la fase costitutiva – che si caratterizza per l'istituzione della comunità sostenibile attraverso l'adesione di una serie di soggetti, pubblici e privati, alle regole stabilite nella fase preparatoria –, al protocollo di intesa possono essere affiancati altri strumenti operativi in grado di soddisfare le diverse esigenze, anche se sotto profili differenti, come ad esempio gli accordi di programma, la conferenza di servizi e gli accordi procedimentali e sostitutivi.

In particolare, l'accordo di programma può essere molto utile per coordinare le diverse amministrazioni interessate (anche se coinvolgono più livelli di governo) e superare in questo modo i limiti di competenza legislativamente imposti; la conferenza di servizi, invece, garantisce lo snellimento dell'azione amministrativa, evitando che le amministrazioni coinvolte vengano chiamate a pronunciarsi in luoghi e tempi diversi; infine, gli accordi procedimentali e sostitutivi, sono in grado di favorire l'effettiva partecipazione del privato al procedimento amministrativo e di scongiurare, in via preventiva, il rischio di contenziosi.

Infine, nella fase esecutiva o di gestione e controllo – finalizzata, da un lato, alla realizzazione dell'iniziativa e, dall'altro, alla sua implementazione – si deve ricorrere, oltre agli strumenti già utilizzati nelle fasi precedenti, alle diverse procedure ad evidenza pubblica che si rendono

necessarie per l'aggiudicazione di appalti di servizi e forniture. In relazione, invece, alla definizione dei meccanismi di controllo, si potrà intervenire, a seconda delle "dimensioni" della comunità sostenibile e della concreta situazione territoriale, sia attraverso una regolamentazione pattizia, prevedendo, ad esempio, l'adesione ad un codice di comportamento, sia con l'istituzione di un organismo ad hoc, a partecipazione pubblica e privata, che avrà, quindi, lo specifico compito di seguire e vigilare l'intera realizzazione del progetto.