

Della programmazione negoziata.

Logiche negoziali nell'attività della Pubblica Amministrazione: gli accordi di programma quadro

Gli Accordi di Programma Quadro (di seguito APQ) sono un istituto che si inserisce nel più ampio e complesso sviluppo dell'attività della Pubblica Amministrazione (di seguito PA), improntata oramai in larga parte a logiche negoziali, sia tra istituzioni diverse (enti locali, regioni, amministrazione centrale), sia tra amministrazione e privati.

Tale evoluzione trova il primo esplicito riferimento normativo nella legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 11 (*Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento*) e 15 (*Accordi fra pubbliche amministrazioni*); in particolare con il comma II, art. 11¹, si rendono applicabili le disposizioni del codice civile in tema di obbligazioni e contratti, sebbene con il limite della possibilità di recesso unilaterale dell'amministrazione per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, come regolato dal comma IV, art. 11.

L'art. 15 regola invece gli accordi di tra amministrazioni pubbliche per le attività di interesse comune applicando anche in questo caso le disposizioni del codice civile in tema di obbligazioni e contratti.

La normativa intervenuta successivamente sulla materia ha ampliato gli ambiti di applicazione del principio contrattuale, quanto eroso i limiti che inizialmente lo circoscrivevano.

Un istituto da citare in tale ottica è l'"accordo di collaborazione", disciplinato dai commi I e II, art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, il quale consente all'amministrazione di accordarsi con soggetti privati ed associazioni per attività di interesse pubblico.

Prima di trattare la programmazione negoziata è d'uopo un pur breve accenno alla contemporanea attuazione ed evoluzione del principio di sussidiarietà e del decentramento amministrativo avvenuto negli anni '90 e caratterizzato in Italia dal c.d. *federalizing process*, sotto la spinta diretta delle amministrazioni e del "sistema delle conferenze", palesatosi normativamente con la *legge Bassanini*², e quindi con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Disciplinata dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1996, (commi 203-214) e da diverse delibere CIPE³, la programmazione negoziata regola gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti

¹ "Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili."

² Legge 15 marzo 1997, n. 59

³ In particolare la delibera CIPE del 21 marzo 1997

pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, riferite ad un'unica finalità di sviluppo, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie. Caratterizzata dalla concertazione tra diverse amministrazioni e tra amministrazioni e soggetti privati, dalla logica negoziale di natura tipicamente privatistica e dalla finalità di sviluppo, la programmazione negoziata comprende diverse fattispecie:

- intesa istituzionale di programma;
- accordo di programma quadro;
- patto territoriale;
- contratto di programma;
- contratto di area.

L'intesa istituzionale di programma (IIP), in un'ottica federale dello Stato, costituisce lo strumento con il quale sono stabiliti tra Governo, Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma, gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l'azione congiunta degli organismi predetti, quale modalità per favorire lo sviluppo. Oggetto dell'IIP è la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e si attua attraverso gli APQ.

L'APQ è lo strumento attuativo dell'IIP, si realizza per mezzo di un accordo tra enti locali ed altri soggetti pubblici e privati e può comprendere gli stessi contraenti dell'IIP.

Nell'APQ vengono definiti:

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

Gli APQ si possono attuare attraverso accordi di programma ex art. 27, legge 8 giugno n. 142, ed eventuali conferenze di servizi.

Gli interventi come pianificati nelle IIP ed inseriti negli APQ possono essere finanziati con risorse ordinarie, comunitarie e private. In particolare viene utilizzato l'APQ quale strumento di attuazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) per l'intera programmazione 2007-2013⁴.

⁴ Delibera CIPE del 21 dicembre 2007