

# Programmazione strategica interistituzionale e metodo consensuale per lo sviluppo del territorio\*

di Giovanni Guzzardo\*\* e Armando Lorusso\*\*\*

SOMMARIO. 1. Profili introduttivi. – 2. La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico multilivello tra “curva discendente” della programmazione pubblica tradizionale e rinnovati orizzonti. – 3. Su alcune figure di programmazione negoziata. L'accordo di programma: natura giuridica e collocazione sistematica nel quadro generale degli accordi ex legge n. 241/1990. Di alcuni profili problematici. – 4. Sviluppi e prospettive degli accordi di programmazione negoziata. – 5. Patti territoriali e obiettivi di sviluppo locale: implicanze della problematica. – 6. I patti territoriali per lo sviluppo della formazione e dell'occupazione: la centralità delle Università nello sviluppo culturale e sociale. – 7. Profili riassuntivi.

## 1. *Profili introduttivi*

Una riflessione, per così dire aggiornata, sulla funzione amministrativa esercitata attraverso atti di programmazione, anche consensuale<sup>1</sup>, richiede

---

\* Il presente scritto costituisce il risultato di una riflessione condivisa tra gli autori. Tuttavia, i paragrafi 1, 3 e 4 devono essere attribuiti a Giovanni Guzzardo, mentre i paragrafi 2, 5, 6 e 7 ad Armando Lorusso.

\*\* Professore associato di diritto amministrativo, Politecnico di Bari.

\*\*\* Assegnista di ricerca *post-doc* in diritto amministrativo, Politecnico di Bari.

<sup>1</sup> In generale sul tema, considerata l'ampia letteratura, cfr. S. AMOROSINO, *Gli accordi di programma tra Amministrazioni (ed i contratti di programma) nella pianificazione dello sviluppo, in Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Milano, 1984, 23 ss.; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, 32 ss.; A. MASUCCI, *Trasformazione dell'Amministrazione e moduli convenzionali. Il contratto di diritto pubblico*, Milano, 1988, 31 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, *passim*; R. GALLIA, *Dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato: dall'intervento straordinario nel mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 1996, 360 ss.; F. COCOZZA, *La programmazione negoziata e il nuovo impulso al regionalismo economico*, in *Ist. fed.*, 1999, 264 ss.; F. PELLIZER – L. ZANETTI, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, *ivi*, 283 ss.; A. SARTORE, *Riforma del bilancio dello Stato e programmazione negoziata*, Bologna, 1999, *passim*; R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 432 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, 2000, *passim*; E. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*,

una constatazione preliminare che muova dal presupposto del rinnovato interesse<sup>2</sup>, sul piano della riflessione giuridica, per tematiche ritenute, in un pur recente passato, obsolete e perciò confinate nel comparto marginale di una rilevanza sul piano meramente storico-istituzionale.

L'inversione di tendenza muove dalla rilevanza assunta assai di recente da atti di programmazione per accordi, o ibridi, di nuovo conio o comunque profondamente modificati nel regime giuridico, anche se già preesistenti<sup>3</sup>.

A tale ambito può ascriversi una *figura iuris*, denominata *patto territoriale*, orientata a innescare nell'ordinamento modelli di aggregazione regionale delle Università (così come dispone l'art. 28, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34), attraverso la "messa a sistema" delle risorse, così da ampliare, *infortiare* e rendere maggiormente attrattiva l'offerta formativa, generando effetti in termini di incremento del numero dei laureati, anche in una prospettiva di percorsi di *up-skilling* e *re-skilling*.

Un modello siffatto di aggregazione, ad esempio in forma di federazione, è del resto coerente con processi assai simili e che, da alcuni anni, si stanno moltiplicando a livello internazionale con l'obiettivo di impattare, in modo deciso, sulla qualità ed efficacia dell'attività didattica e di ricerca applicata, in altri settori con valenza economica di maggiore pregnanza.

Trattasi di profili cui inerisce un duplice ordine di conseguenze, involgenti sia la necessità di una rivisitazione del concetto tradizionale di programmazione negoziata, sia la connessa esigenza di individuare o valorizzare (ricalibrando) metodologie e tecniche giuridiche nella

---

Napoli, 2000, *passim*; G. ANCONA, *Sviluppo locale e programmazione negoziata: una introduzione*, in G. ANCONA (a cura di), *Programmazione negoziata e sviluppo locale*, Bari, 2001, 7 ss.; A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 261 ss.; G. GRECO, *Accordi e contratti della pubblica Amministrazione tra suggestioni interpretative e necessità di sistema*, in *Dir. amm.*, 2002, 267 ss.; A. FLORA, *La pubblica Amministrazione nelle politiche di sviluppo: la programmazione negoziata*, in L. IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'Amministrazione di risultato*, Milano, 2003, 61 ss.; G. DI GASPARRE, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2007, 1 ss.

<sup>2</sup> Così A. POLICE – R. ROTA, *Economia circolare e politiche di programmazione dei sistemi infrastrutturali*, in E. PICOZZA – A. POLICE – G.A. PRIMERANO – R. ROTA – A. SPENA, *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali*, Torino, 2019, 1 ss.

<sup>3</sup> Così già A. ANGIULI, *L'ambiente nella crisi del piano regolatore*, in L. BARBIERA (a cura di), *Urbanistica contrattata e tutela dell'ambiente*, Bari, 2007, 47 ss., 49.

prospettiva di una rinnovata attenzione alle esigenze dello sviluppo culturale ed economico del territorio.

Una configurazione nuova della fenomenica – più ampia – della programmazione economica classicamente intesa, ormai ritenuta dalla dottrina *esperienza non più (ri)proponibile*<sup>4</sup> sulla scorta della (in)compatibilità con i principi del libero mercato e della presunta rigidità che ne contrassegna la struttura, rispetto alla dinamicità delle relazioni economiche e sociali<sup>5</sup>, siccome storicamente caratterizzata quale mezzo autoritativo e unilaterale, legittimata dall'art. 41, comma 3 della Costituzione che individua nei programmi gli strumenti per indirizzare e coordinare l'attività economica ai fini sociali.

Come si è già evidenziato – in disparte le modalità attuative di un piano o di un programma e la compatibilità con un determinato assetto ordinamentale – sempre più di frequente forme, sia pur settoriali, di programmazione vanno emergendo nella disciplina delle attività socio-economiche, siano esse svolte da soggetti pubblici o privati. Sicché, pur a fronte dell'*insuccesso* della programmazione economica generale dello scorso secolo, si sono andati affermando modelli di intervento pubblico in forma “programmata”, improntati al principio della consensualità<sup>6</sup>.

Una tendenza siffatta verso la sperimentazione di strumenti di programmazione negoziata pare del resto riconducibile alle trasformazioni che hanno caratterizzato l'ordinamento amministrativo sul versante del rapporto *libertà-autorità*<sup>7</sup>, in cui l'Amministrazione sembra assumere sem-

---

<sup>4</sup> R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, cit., 436, corsivo nostro. L'A. evidenzia, infatti, che la crisi della programmazione si ricollega alla “dequotazione” della funzione amministrativa autoritativa dello Stato. Sul tema si veda anche M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione* voce, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, 4298 ss.; nonché, A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 291 ss., la quale si sofferma, in particolare, sulla crisi della programmazione/pianificazione dell'uso e della tutela del territorio.

<sup>5</sup> M.S. GIANNINI, *Pianificazione* voce, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 629 ss., 630.

<sup>6</sup> R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, cit., 436, evidenzia che il consenso è ormai apoditticamente assunto come un valore in se stesso, quasi a prescindere dal risultato concreto cui esso consente di pervenire.

<sup>7</sup> Sul tema si rinvia al più recente studio di V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Libertà e autorità*, Napoli, vol. I, 2021, spec. 31 ss., già introdotte nella riflessione dell'A. in *La funzione giurisdizionale nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1991. Cfr., altresì, P. OTRANTO, *Dalla funzione*

pre di più il ruolo di “parte” dei rapporti sociali e di mercato, ormai contraddistinti dal carattere della globalità, sì da suscitare problemi generali di scelte strategiche, in relazione all’analisi delle potenzialità delle risorse e alle capacità di investimento degli operatori economici, implicanti la presenza di soggetti portatori anche di interessi di matrice privata in tutte le fasi della programmazione, al fine di attingere un censimento unitario delle esigenze da soddisfare e del risultato da perseguire.

Per altro e differente profilo non può trascurarsi che gli strumenti di programmazione generale sembrano conoscere, nell’attualità, una rinnovata stagione di interesse sul piano giuridico e istituzionale<sup>8</sup>.

La portata assunta dall’attività programmatrice a seguito dell’emergenza sanitaria, e la dimensione che strumenti e tecniche di pianificazione per obiettivi vanno assumendo a livello euro-unitario<sup>9</sup> hanno messo in evidenza le potenzialità di tale funzione quale strumento di *governance* di fenomeni complessi e di coordinamento<sup>10</sup> delle diverse istanze che anima-

---

*amministrativa giustiziale alle ADR di diritto pubblico. L’esperienza dei dispute boards e del collegio consultivo tecnico*, Napoli, 2023, spec. 71 ss.

<sup>8</sup> M. TRIMARCHI, *lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Lo scenario transnazionale ed europeo*, in *Annuario AIPDA 2023*, Milano, 2024, 104 ss., 122.

<sup>9</sup> Il riferimento è, anzitutto, al ruolo che la programmazione ha assunto nel recente quadro giuridico euro-unitario, che ne ha ridefinito i contorni e arricchito il contenuto. Il piano *Next Generation EU*, adottato dall’Unione europea in risposta alla crisi determinata dalla pandemia, rappresenta l’esempio più emblematico della rinnovata centralità della programmazione quale metodo dell’azione pubblica. Tale strumento, infatti, delinea una programmazione di ampio respiro, volto a promuovere la ripresa economica e sociale degli Stati membri attraverso investimenti in settori strategici per le economie nazionali (digitalizzazione, transizione ecologica, coesione sociale e territoriale, ecc.). Il tema è stato oggetto di numerose riflessioni in dottrina che non sarebbero efficacemente sintetizzabili in questa sede. Tra i numerosi contributi cfr. S. BEKKER, *The EU’s Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?*, in *Politics and Governance*, n. 3/2021, 175 ss.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41 ss.; G. CONTALDI, *La normativa per l’attuazione del programma “Next Generation EU”*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2021, 245 ss.; E. PICOZZA, *The Next Generation EU: un passo decisivo verso l’unificazione europea*, in *Dir. e proc. amm.*, 2022, 315 ss.; ID., *The Next Generation EU: un passo decisivo verso l’unificazione europea*, in *Dir. e proc. amm.*, 2022, 315 ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, n. 4/2022, 22 ss.; E. VERDOLINI, *La pianificazione multilivello di “Next Generation EU”: note preliminari per un inquadramento teorico-giuridico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024, 203 ss.

<sup>10</sup> Lo stretto collegamento tra programmazione amministrativa e coordinamento è stato messo in rilievo già da V. BACHELET, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione*

no la società contemporanea<sup>11</sup>. In particolare, la necessità di fronteggiare una crisi di portata – si direbbe – *a-spaziale*<sup>12</sup> ha ricondotto al centro dell'attenzione giuridica l'esigenza di un intervento pubblico coordinato e pianificato, idoneo ad orientare – in termini “previsionali” – le risorse disponibili verso obiettivi condivisi e a garantirne risultati<sup>13</sup> alla stregua di c.d. indicatori di sostenibilità sociale ed economica.

L'attenzione *in progress* verso la tematica di ordine generale sembra prefigurare mutamenti rilevanti anche con riguardo ad istituti e tecniche della programmazione negoziata – preordinati al perseguimento di obiettivi comuni e, contestualmente, alla “valorizzazione dei territori” – che paiono permeati da meccanismi e parametri funzionali a valutare l'efficacia dell'azione amministrativa e, ancor prima, dell'organizzazione, sul versante non solo della *qualità* della spesa pubblica, ma anche dell'impatto sociale, del miglioramento della qualità della vita e delle condizioni di benessere generale.

Nel quadro così prefigurato sembra emergere, dunque, una “nuova” dimensione della programmazione consensuale (o negoziata, o per accordi), in cui troverebbe concreto sviluppo il profilo dell'efficienza dell'attività amministrativa<sup>14</sup>, ma che sembra collocarsi ben oltre l'esigenza di garantire il perseguimento degli interessi pubblici secondo regole di c.d.

---

*pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 9 ss.; nonché, Id., *Coordinamento* voce, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 1962, 630 ss., 631, secondo il quale il coordinamento viene in rilievo quando ci si trovi di fronte ad una pluralità di attività e di soggetti di cui l'ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità ma ne dispone, in ogni caso, l'armonizzazione e, eventualmente, la coazione a fini determinati.

<sup>11</sup> Su cui cfr. M.A. CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, 2010, 167 ss.

<sup>12</sup> La locuzione si deve a N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, 10.

<sup>13</sup> A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione “di risultato” e provvedimento amministrativo*, in M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004, 1 ss., 2, evidenziava che il conseguimento di risultati utili per la collettività costituisce un nuovo paradigma normativo dell'Amministrazione che assume valore (e principio) costituzionale ai sensi dell'art. 97 Cost., destinato a incidere sull'organizzazione e sulla funzione amministrativa.

<sup>14</sup> Del resto, è nella verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa verso il risultato dello sviluppo economico-sociale che può cogliersi l'effettiva attuazione del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Così, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Introduzione al buon andamento della pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, vol. I, Napoli, 2002, 113 ss., 115.

buona amministrazione per dare rilievo, in coerenza con gli orientamenti del diritto europeo, al concetto, solo da qualche tempo venuto ad emersione nell'ordinamento<sup>15</sup>, del c.d. risultato amministrativo<sup>16</sup>.

Sembra, così, doverne derivare una revisione profonda involgente – per quel che qui rileva – i criteri e le modalità della programmazione, quale strumento di mediazione di interessi e di razionalizzazione dei pubblici poteri nelle attuali società complesse<sup>17</sup>, con differenti tipologie estraibili.

L'ampiezza della materia e delle relative implicanze induce, tuttavia, ad alcune scelte di campo. Le problematiche emergenti sono molteplici e non possono essere tutte ripercorse in questa sede, restando esse estranee ad un approccio che tenda ad esplorare i profili di maggiore attualità.

Ed è su taluni istituti della programmazione “concertata” più recenti che si appunterà, infatti, l'attenzione al fine di verificare se gli stessi possano risultare idonei a traghettare l'azione amministrativa verso la definizione dell'assetto di interessi eterogenei afferenti ad una determinata comunità. Nella specie in esame, può anticiparsi, una programmazione

---

<sup>15</sup> Il riferimento è all'art. 1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), su cui si vedano le ampie riflessioni di M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2024, 206 ss.

<sup>16</sup> Il tema della c.d. amministrazione di risultato (o per risultati) ha costituito oggetto di numerose riflessioni in dottrina. Tra i contributi più significativi cfr., almeno, L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57 ss.; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA 2001*, Milano, 2002, 107 ss. e ivi anche le riflessioni di G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, 127 ss.; nonché, R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà dall'amministrazione” alla “libertà dell'amministrazione”*, in *Dir. soc.*, 2000, 101 ss.; M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, in M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 15 ss. e nelle medesima opera anche i contributi di F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'amministrazione del mercato*, 36 ss.; A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, 87 ss.; A. POLICE, *Amministrazione di “risultati” e processo amministrativo*, cit., 101 ss. Sul tema si veda anche lo studio monografico di M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, 52 ss.

<sup>17</sup> Per riprendere le riflessioni di G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 60, il quale, con riferimento alla programmazione – anche in forma concertata – parla di «strumento di razionalizzazione dell'azione dei pubblici poteri nelle odierne società complesse».

“condivisa” tra attori, ma sempre preordinata alla cura del pubblico interesse, poiché volta a privilegiare le esigenze di crescita culturale della comunità territoriale e di coesione sociale dei suoi componenti.

2. *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico multilivello tra “curva discendente” della programmazione pubblica tradizionale e rinnovati orizzonti*

La nozione di programmazione pubblica delle attività economiche, quale complesso di strumenti di carattere autoritativo, produttivo di prescrizioni vincolanti per i destinatari<sup>18</sup>, è entrato fortemente in crisi<sup>19</sup> a partire dalla rilevante stagione di liberalizzazione dei mercati<sup>20</sup> (c.d. *deregulation*<sup>21</sup> o, secondo altra impostazione, ri-regolazione<sup>22</sup> o neo-regolazione<sup>23</sup>) e di quella successiva segnata dalla privatizzazione delle imprese pubbliche<sup>24</sup>.

Il declino della programmazione vincolante e precettiva può ascrivere alla de-quotazione della funzione autoritativa del potere pubblico e,

<sup>18</sup> M. CARABBA, *Programmazione* voce, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 36 ss.

<sup>19</sup> R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, cit., 432-433, osserva(va) già che la recessività della programmazione pubblica generale (o globale) sembra essere di palmare evidenza senza che possa invocarsi, come argomento contrario, la formula suggestiva di cui all'art. 41, ultimo comma, Cost. che produce il sicuro effetto di «funzionalizzare» la libertà d'impresa, ma che ad essa è sottesa una visione dello Stato regolatore che si è probabilmente «appannata».

<sup>20</sup> Cfr., tra le numerose riflessioni sul tema, S. CASSESE, *Quattro paradossi sui rapporti tra poteri pubblici ed autonomie private*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 389 ss.; G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica* voce, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, cit., 3492 ss.; nonché, lo studio di N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, II ed., Napoli, 2012, spec. 40 ss.

<sup>21</sup> Secondo la nota ricostruzione di A. LA SPINA – G. MAJONE, «Deregulation» e privatizzazione: differenze e convergenze, in *Stato e mercato*, 1992, 270 ss., 273.

<sup>22</sup> Così, in particolare, A. COLAVECCHIO *Privatizzazione e liberalizzazione nel settore dei servizi pubblici: cause d'origine e condizione d'attuazione*, in *Amm. pol.*, 1998, 661 ss., 665.

<sup>23</sup> Di neo-regolazione parla S. AMOROSINO, *Regolamentazione e deregolamentazione* voce, in *Enc. sc. soc.*, vol. VII, Roma, 1997, 317 ss., 325.

<sup>24</sup> Su cui cfr., *ex multis*, C.D. FOSTER, *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Oxford, 1992, spec. 23 ss.; F. BONELLI – M. ROLI, *Privatizzazioni* voce, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 994 ss.; G. COLOMBINI, *Privatizzazione e obiettivi di finanza pubblica*, in *Aa.Vv.*, *Annuario AIPDA 2003*, Milano, 2004, 77 ss.; F. MERUSI, *La privatizzazione per fondazione tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 2004, 447 ss.

conseguentemente, al tramonto dello Stato sociale di diritto e, correlativamente, del c.d. Stato imprenditore e regolatore in senso stretto<sup>25</sup>.

Tuttavia, è proprio in tale contesto che le programmazioni di settore (o ad obiettivi), incentrate sulla concertazione della volontà pubblica e privata per il perseguimento di un fine comune (o di un progetto), sembrano caratterizzate da una notevole espansione, sul piano dell'ordinamento.

La programmazione per obiettivi costituisce il “nucleo essenziale” dell'attività amministrativa c.d. settoriale, caratterizzandosi tale tecnica di esercizio della funzione amministrativa per la presenza di una pluralità di soggetti (pubblici e anche privati), le cui competenze e dotazioni finanziarie sono coordinate e integrate<sup>26</sup> in vista del perseguimento di obiettivi comuni<sup>27</sup>.

Al riguardo, sono state positivizzate numerose forme di programmazione negoziata che, pur connotate da non trascurabili differenze, presentano tratti comuni.

Il riferimento è, in primo luogo, alla frammentazione delle competenze, così come al principio di sussidiarietà, e, conseguentemente, al rilievo assunto dalla *concertazione* quale tecnica di raccordo razionale di mezzi

---

<sup>25</sup> Il riferimento alla funzione di regolazione deve essere inteso, in questo caso, con riguardo all'accezione tradizionale del complesso di funzioni amministrative dirette a orientare i diritti e le libertà dei privati agli interessi e ai valori sociali di rilievo costituzionale, e non alla funzione di regolazione quale manifestazione del potere di governo dei mercati attribuito a soggetti istituzionali (fra tutti, le Autorità amministrative indipendenti) collocati al di fuori del circuito rappresentativo, funzionalizzato a definire le regole dell'agire nel mercato e garantire il rispetto della concorrenza nel (e per il) mercato. In generale sulla funzione amministrativa di regolazione cfr. M. LIBERTINI, *La regolazione amministrativa del mercato*, in AA.VV., *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. III, Padova, 1977, 469 ss.; S. CASSESE, *Regolazione e concorrenza*, in G. TESAURO – M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, 12 ss. e *ivi* M. D'ALBERTI, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, 171 ss.; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007, spec. 246 ss.; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, 121 ss.; A. ZITO, *Mercati (Regolazione dei)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Annali, Milano, 2010, spec. 808-810; V. PAMPANIN, *Contributo a una definizione della regolazione (caratteri distintivi e ambito di pertinenza)*, in *Dir. econ.*, 2010, 111 ss. Più di recente cfr. S. AMOROSINO, *Le regolazioni pubbliche delle attività economiche*, Torino, 2021, spec. 5 ss. e 15 ss.

<sup>26</sup> Così, R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, cit., 435.

<sup>27</sup> S. CASSESE, *Le pianificazioni amministrative di settore e le regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 429 ss.



e strumenti per l'adeguato perseguimento degli obiettivi prefissati<sup>28</sup>. La recessività dell'idea stessa della programmazione di stampo autoritativo ha indotto a qualificare la concertazione quale «sinonimo stesso di programmazione»<sup>29</sup>.

Sul versante della *governance*, si pone invece la questione relativa alla partecipazione della “società civile” (e, in particolare, degli operatori economici di settore) ai procedimenti programmatori volti alla definizione delle linee strategiche<sup>30</sup>, quale diretta manifestazione della trasformazione del rapporto autorità-libertà nonché, sul piano concreto, del mutamento stesso della programmazione che, da “affare riservato”<sup>31</sup> alle pubbliche Amministrazioni, diviene schema ordinario di definizione “contrattata” dell'azione amministrativa<sup>32</sup>.

Sul piano del diritto positivo, si deve evidenziare che il quadro normativo in materia di programmazione negoziata pare assai articolato e talvolta di difficile lettura. Trattasi di una disciplina di principio con funzione

---

<sup>28</sup> La concertazione ha assunto rilievo anche sul piano del diritto positivo. Si veda, in proposito, l'art. 1, co. 4 della l. 8 novembre 2000, n. 328 (legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) ove già si prevedeva che gli enti locali provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i principi di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e tra questi e organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose, ecc. L'art. 3 della medesima legge rinvia a strumenti di programmazione negoziata, frutto di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e i soggetti del c.d. privato sociale. Così, tra le riflessioni più recenti, G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *www.federalismi.it*, n. 8/2024, 51 ss., 61-62.

<sup>29</sup> R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, cit., 436, il quale evidenzia che così intesa la programmazione negoziata si caratterizza per una *scansione contrattata* del potere pubblico. Corsivo nostro.

<sup>30</sup> Cfr. P. PANTALONE, *Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese*, in *Dir. econ.*, 2018, 47 ss.

<sup>31</sup> Così dispone, del resto, l'art. 13, l. n. 241/1990 ove – con riferimento all'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione – è previsto che le stesse non trovano applicazione rispetto all'attività della pubblica Amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione.

<sup>32</sup> Sul tema già rifletteva P. STELLA RICHTER, *Un nuovo modo di amministrare dall'autorità alla partecipazione*, in *Riv. amm.*, 1998, 3 ss.

di indirizzo, preordinata a non vincolare le attività pubbliche attinenti alla definizione dei programmi e dei relativi interventi<sup>33</sup>.

Invero, sebbene talune forme di programmazione (tra cui, ad esempio, gli accordi di programma di cui all'art. 27, legge 8 giugno 1990, n. 142<sup>34</sup>, ora disciplinati dall'art. 34 del decreto-legislativo 18 agosto 2000, n. 267) fossero già definite in alcune regolamentazioni di settore<sup>35</sup>, la disciplina di principio in materia ha trovato il primo inquadramento organico nella legge 23 dicembre 1996, n. 662<sup>36</sup>, ove – pur non facendosi menzione dei più antichi accordi di programma, bensì di ulteriori figure di programmazione per accordi – la programmazione negoziata è definita quale forma di «regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza»<sup>37</sup>.

L'impianto normativo è stato successivamente integrato dalla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica<sup>38</sup> (oggi Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) del 21 marzo 1997, recante la disciplina della programmazione negoziata, che ne ha dettagliato le procedure di formazione e attuazione dei diversi strumenti giuridici ed ha contribuito a sistematizzare l'assetto regolatorio, pur in presenza di una stratificazione di fonti e di una complessità procedurale non trascurabili<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit., 54.

<sup>34</sup> Sui si veda l'analisi di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma (dir. amm.)* voce, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999, 9 ss. Sul tema cfr. altresì *infra* § 3 e *ivi* gli ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>35</sup> G. ABBAMONTE, *Programmazione e Amministrazione per settori organici*, Napoli, 1982, 40 ss.

<sup>36</sup> Recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica».

<sup>37</sup> Cfr. art. 2, comma 203, lett. a), l. n. 662/1996. Tale definizione, tra l'altro, ha costituito il fondamento per l'individuazione di diversi strumenti attuativi, quali l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il patto territoriale, il contratto di programma e il contratto d'area, caratterizzati da specifiche peculiarità sul piano della struttura, dei soggetti coinvolti e delle finalità perseguite.

<sup>38</sup> Sul CIPE e sugli altri comitati interministeriali cfr. A. MATTIONI, *Comitati interministeriali*, in *Enc. giur.*, vol. VI, Roma, 1998, 1 ss.

<sup>39</sup> In dottrina non si è mancato di evidenziare le disposizioni dettagliate contenute nella delibera del CIPE abbiano messo in rilievo, per un verso, l'incapacità della legge, per un verso, di ordinare e selezionare gli interessi pubblici da perseguire (e sul punto cfr.

Nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione – che, com'è noto, ha profondamente modificato i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, ampliando le competenze legislative regionali e valorizzando il principio di sussidiarietà<sup>40</sup> – la programmazione negoziata è stata poi oggetto di ulteriori interventi sul versante della razionalizzazione e della definizione di meccanismi di monitoraggio e valutazione degli interventi, nonché di nuove modalità di coordinamento tra i diversi livelli di governo<sup>41</sup>. Il riferimento è alla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria per il 2003) che ha operato una significativa razionalizzazione delle risorse e degli strumenti destinati allo sviluppo territoriale<sup>42</sup>.

A ben vedere, tuttavia, è nelle diverse discipline “territoriali” che gli strumenti di programmazione negoziata trovano positiva definizione, pur nelle connotazioni differenziate assunte in relazione alle specificità territoriali e alle diversificate modalità attuative<sup>43</sup>.

---

già R. FERRARA, *La programmazione negoziata fra pubblico e privato*, cit., 460-461); per l'altro, lo stravolgimento tra fonti normative di rango diverso, in ragione del fatto che al CIPE era attribuita anche la competenza a introdurre nuove figure di programmazione negoziata, pur in assenza di una disposizione normativa. Cfr. A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit., 55.

<sup>40</sup> Giova rilevare, infatti, che l'introduzione e la stessa diffusione di tali strumenti è stata finalizzata a favorire lo sviluppo territoriale attraverso la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, superando la frammentazione delle competenze e valorizzando il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

<sup>41</sup> Cfr. W. GIULIETTI – M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e proc. amm.*, 2016, 925 ss.

<sup>42</sup> La legge richiamata, infatti, ha provveduto a istituire un Fondo per gli interventi nelle aree sottoutilizzate presso il Ministero delle attività produttive, nel quale confluiscono le risorse del Fondo unico per gli incentivi alle imprese, le disponibilità assegnate alla programmazione negoziata per patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma. L'introduzione di stringenti meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo e l'individuazione di criteri di allocazione delle risorse maggiormente orientati alla verifica dello stato di attuazione degli interventi finanziati hanno indotto una sostanziale trasformazione della programmazione negoziata, soprattutto sul versante della gestione finanziaria, così favorendo non solo la più efficace integrazione tra le politiche regionali e quelle nazionali ma anche la maggiore aderenza degli interventi alle specificità territoriali e alle strategie di sviluppo locale.

<sup>43</sup> In questo contesto, si è assistito a una significativa evoluzione degli strumenti di programmazione negoziata e all'emergere di nuovi modelli di *governance* territoriale che valorizzano la dimensione partecipativa e la cooperazione tra attori pubblici e privati. Tra questi, meritano particolare attenzione i piani strategici di città e di area vasta, quali forme avanzate di programmazione concertata, orientate alla definizione di “visioni”

La produzione normativa regionale, infatti, ha dato luogo a una pluralità di modelli operativi, ciascuno rispondente alle specifiche e diverse prospettive di sviluppo locale<sup>44</sup>, al ruolo del partenariato coinvolto, ai meccanismi di valutazione “predittiva”, che, se da un lato ha consentito l’adattamento degli strumenti di programmazione concordata alle caratteristiche proprie di ogni realtà locale; dall’altro ha determinato una significativa frammentazione del sistema normativo, con conseguenti difficoltà di coordinamento e integrazione delle politiche di sviluppo, nell’ambito di una regolazione marcatamente multilivello.

Or, è noto che nella dimensione europea la programmazione negoziata si manifesta principalmente nell’ambito della politica di coesione e dei relativi strumenti di programmazione e finanziamento.

I fondi strutturali, unitamente a quelli di investimento europei (c.d. fondi SIE), costituiscono il principale dispositivo finanziario della politica di coesione, la cui gestione si incentra su un sistema programmatico che presenta significative analogie con la programmazione negoziata come definita nelle norme nazionali<sup>45</sup>. I programmi operativi nazionali (PON) e

---

condivise del futuro dei territori e all’integrazione delle diverse politiche settoriali. In particolare, numerose regioni hanno definito ulteriori strumenti di programmazione negoziata – programmi integrati territoriali, programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, contratti di fiume – adattando i modelli nazionali alle peculiarità dei contesti territoriali di riferimento. Sul tema cfr. A. ZITO, *Crisi del principio di legalità e partecipazione ai processi decisionali della pubblica amministrazione in funzione compensativa: premesse per una ricostruzione sistematica del fenomeno*, in [www.nuoveautonomie.it](http://www.nuoveautonomie.it), 2024, 143 ss.

<sup>44</sup> L’analisi comparativa delle legislazioni regionali in materia di programmazione negoziata evidenzia una significativa eterogeneità, riconducibile a diverse variabili. In primo luogo, emerge il grado di istituzionalizzazione di tali strumenti; alcune regioni, infatti, hanno codificato in modo rigido gli istituti di programmazione negoziata e i relativi procedimenti attuativi, mentre altre hanno privilegiato approcci flessibili e incrementali. Si distinguono, poi, modelli *integrati*, che prevedono un coordinamento sistematico tra politiche urbanistiche, ambientali, sociali ed economiche, e approcci *settoriali* con limitate connessioni tra i vari ambiti dell’intervento pubblico, con quel che ne consegue sul versante del coinvolgimento degli *stakeholder* e del grado di vincolatività dei processi di concertazione. Ulteriore elemento è quello inerente ai meccanismi di *governance* multilivello, che assumono una conformazione variabile in relazione ai rapporti tra regione, province e comuni, con differenti gradi di autonomia riconosciuti agli enti locali nella definizione degli strumenti operativi.

<sup>45</sup> Sul tema la letteratura è assai vasta. In generale si veda A. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un’introduzione critica*, Torino, 2014, *passim*; F. MANGANARO, *Aspetti istituzionali delle politiche di*

i programmi operativi regionali (POR), che costituiscono i principali strumenti di attuazione dei Fondi SIE a livello nazionale e regionale, si fondano su un approccio concertato, quasi di tipo “partenariale”, che nella definizione e attuazione delle strategie di sviluppo vede il coinvolgimento non solo dei diversi livelli di governo ma anche degli *stakeholder* privati, secondo le prospettive aperte dai principi definiti nel codice europeo di condotta sul partenariato<sup>46</sup>.

---

*coesione*, in S. CIMINI – M. D’ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, 2014, 1 ss.; ID., *Politiche di coesione* voce, in *Enc. dir., I tematici – Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, 2022, 839 ss. Nella letteratura più recente cfr. G.P. BOSCARION, *Le politiche di coesione territoriale nella legge di bilancio 2021-2023*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2021, 667 ss.; G.P. MANZELLA, *La coesione europea, con lo sguardo al 2050*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 442 ss.; M. DUGATO, *L’intervento pubblico per l’inclusione, la coesione, l’innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, 1 ss.; E. SACCO, *Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2022, 427 ss.

<sup>46</sup> Cfr. Regolamento delegato n. 240/2014/Ue della Commissione del 7 gennaio 2014, recante il codice europeo di condotta sul partenariato. Pare opportuno evidenziare che già nei Trattati di Maastricht e Amsterdam la programmazione delle misure finanziarie da erogare a sostegno degli Stati membri si incentrava su una metodologia pianificatoria orientata alle regole della razionalità economica e dell’efficienza. Di conseguenza, gli ordinamenti nazionali, soprattutto in materia di politiche di coesione, hanno progressivamente attinto a strumenti ascrivibili al metodo “strategico-negoziale” nell’attività di allocazione delle risorse. Si pensi all’approccio *place-based* che caratterizza la politica di coesione europea che ha trovato riscontro nei più recenti sviluppi della programmazione negoziata nazionale, in cui si pone particolare enfasi sulle specificità territoriali e sul coinvolgimento degli attori locali nella definizione e attuazione delle politiche di sviluppo. Tra questi, ad esempio, merita di essere segnalata la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che costituisce una delle innovazioni più significative della programmazione 2014-2020, incentrata su metodologie integrate di sviluppo territoriale, ove si coniugano interventi nazionali (riferiti principalmente ai servizi essenziali) e interventi locali (attraverso progetti di sviluppo), anche attraverso il ricorso anche a modelli partenariali che vedono il coinvolgimento attivo dei diversi livelli di governo e degli attori (privati) locali. Successivamente, anche nel Trattato sull’Unione europea – che ha elevato il principio di coesione territoriale a obiettivo fondamentale dell’azione dell’Unione – la programmazione negoziata ha trovato piena legittimazione quale meccanismo operativo privilegiato per il perseguimento degli obiettivi di integrazione non solo economico-sociale ma anche territoriale (art. 3, co. 3 TUE (ex art. 2) ove si prevede che l’Unione europea «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri»).

Successivamente, anche l’art. 174 del Trattato di Lisbona sembra porre le basi giuridiche per l’implementazione di modelli di governance multilivello in cui il coor-

Gli indirizzi europei in materia, nel riconoscere il valore strategico degli strumenti di programmazione negoziata per il perseguimento degli obiettivi di coesione economico-sociale e territoriale nei diversi settori di intervento pubblico<sup>47</sup> attraverso l'utilizzo razionale delle risorse, pongono

---

dinamento tra i diversi attori istituzionali e gli stakeholder privati assume carattere essenziale, proprio nella prospettiva di promuovere lo sviluppo dell'Unione attraverso il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale. L'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea sancisce, infatti, che l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, con particolare attenzione alle zone rurali, a quelle interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, tra cui quelle più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

In questa rinnovata cornice normativa, la Commissione europea ha progressivamente elaborato una strategia di sviluppo territoriale fondata sui principi di integrazione e coordinamento, che ha trovato concreta attuazione nei diversi cicli di programmazione dei fondi strutturali. Significativo, in proposito, è il regolamento n. 1303/2013/Ue, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei per il periodo di programmazione 2014-2020, attraverso il quale si consolida l'approccio *place-based* e "partenariale" alle politiche di coesione e si positivizza, in un certo senso, il ricorso a strumenti di programmazione negoziata. L'approccio negoziale alla programmazione dello sviluppo territoriale ha trovato ulteriore conferma nel successivo regolamento n. 2021/1060/Ue (riferito al periodo di programmazione europea 2021-2027).

<sup>47</sup> Si veda, a mero titolo esemplificativo, la nuova Carta di Lipsia, adottata nel 2020, in materia di programmazione urbana, con la quale si è delineata una serie di principi e linee guida per lo sviluppo urbano sostenibile e si pone l'accento sulla dimensione partecipativa e negoziale dei processi di pianificazione urbana. Nel documento si definisce, infatti, il concetto di "urbanistica collaborativa", che presuppone il ricorso a strumenti di programmazione negoziata per la definizione e l'attuazione di strategie di sviluppo urbano, attraverso la valorizzazione della partecipazione delle comunità locali e degli attori economici e sociali del territorio. In questo senso cfr. le riflessioni di P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2021, 318 ss., il quale evidenzia che la nuova Carta di Lipsia rappresenta un significativo avanzamento nella direzione di un modello di *governance* urbana fondato sulla co-produzione delle politiche pubbliche, in cui gli strumenti di programmazione negoziata assumono una funzione centrale.

Si può richiamare, altresì, l'Agenda Territoriale 2030, adottata nel dicembre 2020, in cui si evidenzia l'esigenza, nelle strategie di sviluppo territoriale, di far ricorso a modelli partecipativi e di cooperazione multi-attoriali. Nel documento, infatti, si valorizza la promozione di forme di *governance* atte a superare i confini amministrativi tradizionali, così da incentivare il ricorso a strumenti di programmazione negoziata per la gestione delle aree funzionali e delle regioni transfrontaliere. In un siffatto contesto, assume particolare rilievo il principio di c.d. "functional region" che implica l'adozione di modelli di *governance*

particolare enfasi sulla “capacità amministrativa” degli enti territoriali di farvi ricorso in modo efficace ed efficiente.

Non può sottacersi, infatti, che l’efficacia degli strumenti di programmazione negoziata dipenda in larga misura dalla idoneità della *governance* pubblica nell’attivare processi di cooperazione interistituzionale e pubblico-privata funzionalizzati allo sviluppo sostenibile dei territori dal punto di vista economico e sociale.

Il contesto giuridico brevemente evocato si arricchisce attualmente di una ulteriore dimensione

Le prospettive di analisi, sul versante giuridico ed economico, aperte dall’emergenza sanitaria e dalle successive contingenze socio-economiche di estensione globale sembrano costituire il presupposto per un’analisi rinnovata degli strumenti di programmazione negoziata.

Il regolamento n. 2021/241/UE istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Next Generation EU*), ha previsto che i piani nazionali di ripresa fossero elaborati mediante un ampio processo di consultazione con gli enti territoriali, le parti sociali e gli *stakeholders* privati, attraverso il ricorso a strumenti giuridici che presentassero significative analogie con i modelli di programmazione negoziata ormai consolidati nell’ordinamento interno ma che, attualmente, trovano declinazione nella legislazione nazionale post-emergenziale.

Significative, in proposito, paiono le più recenti innovazioni in materia di strumenti di programmazione consensuale e, in particolare, di accordi di programma e di patti territoriali per lo sviluppo locale, sui quali ci si soffermerà nel prosieguo dell’analisi<sup>48</sup>.

---

incentrati sulla cooperazione interistituzionale e sulla concertazione pubblico-privata, secondo logiche che superano la frammentazione delle competenze e valorizzano le interdipendenze funzionali tra i territori.

<sup>48</sup> Pare opportuno evidenziare che anche i contratti istituzionali di sviluppo (CIS), istituiti dall’art. 6 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, sono stati oggetto di recente valorizzazione nell’ambito della legislazione emergenziale. Il riferimento è, in particolare, al d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2011, n. 108, che ha esteso anche a questi istituti le norme di accelerazione e semplificazione introdotte per l’attuazione del PNRR. Sul tema si veda C. Odone, *Il Contratto Istituzionale di Sviluppo Sostenibile – CISS. Una proposta operativa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 27/2021, 83 ss.

3. *Su alcune figure di programmazione negoziata. L'accordo di programma: natura giuridica e collocazione sistematica nel quadro generale degli accordi ex legge n. 241/1990. Di alcuni profili problematici*

È noto che la l. n. 662/1996 ha delineato l'assetto normativo di base degli strumenti di programmazione negoziata. La consapevolezza dei mutamenti istituzionali e del crescente ruolo strategico derivante dal coinvolgimento delle Amministrazioni territoriali e degli operatori del mercato nelle attività pubbliche dirette a conseguire obiettivi di sviluppo locale ha indotto, per un verso, a generalizzare l'utilizzo di strumenti di concertazione e coordinamento già presenti, ma oggetto di applicazione limitata<sup>49</sup> (patti territoriali e contratti di programma)<sup>50</sup>; per l'altro a definire figure "nuove" di programmazione negoziata, tra cui l'intesa istituzionale di sviluppo, il contratto d'area e l'accordo di programma quadro. Nella legge del 1996 appena richiamata, come si è detto, non si fa menzione degli accordi di programma c.d. "semplici". Sicché, la disciplina di riferimento pare essere quella di cui alla l. n. 142/1990.

In un contesto generale caratterizzato dalla dequotazione, sul piano sostanziale, della autoritatività dell'azione amministrativa, la figura dell'accordo di programma ha assunto, nel più ampio dibattito giuridico in materia di accordi tra pubbliche Amministrazioni<sup>51</sup>, un ruolo di rilievo tra gli strumenti di concertazione dell'attività pubblica<sup>52</sup>, in virtù della previsione

<sup>49</sup> F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 21 ss., 23.

<sup>50</sup> In questo senso, con riferimento alla contrattualizzazione della funzione pubblica, cfr. già F. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e «contrattazione»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1499 ss.

<sup>51</sup> Su cui in generale, considerata l'ampia produzione scientifica, si veda M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, spec. 120 ss.; D. MARONGIU, *La pubblica amministrazione di fronte all'accordo*, in A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Roma, 1988, 15 ss. e ivi le riflessioni di G. BERTI, *Dalla unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa*, 25 ss.; W. GIULIETTI, *La conclusione di accordi tra Amministrazioni e privati dopo la legge n. 15 del 2005: ambito applicativo e profili sistematici*, in *Rass. forense*, 2005, 1247 ss. Cfr., altresì, E. BRUTI LIBERATI, *Accordi pubblici voce*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, 1 ss. e ivi gli ulteriori rimandi bibliografici.

<sup>52</sup> Cfr. G. CORSO, *Gli accordi di programma*, in A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, cit., 51 ss., 53.



di ampia portata di cui all'art. 27, l. n. 142/1990<sup>53</sup>, poi trasfusa nell'art. 34 del d.lgs. 267/2000.

La stabilizzazione dell'istituto non ha impedito, tuttavia, che lo stesso trovasse una declinazione assai "variegata" nelle diverse discipline di settore, soprattutto in sede regionali, che sovente ne hanno esteso il campo di applicazione ben oltre la realizzazione di interventi che la legge n. 142/1990 individua(va) quale presupposto necessario per il ricorso ad un modulo siffatto di amministrazione concertata.

Ciò costituisce, probabilmente, il risultato di una generalizzazione solamente suggestiva<sup>54</sup> da parte della legge, non accompagnata da una definizione di carattere generale dell'accordo di programma<sup>55</sup> che, al contrario, sembra assumere sembianze differenti in relazione alle diverse discipline che ne fanno menzione.

La questione che si è posta è, dunque, quella relativa alla possibile riconducibilità dell'accordo «di programma»<sup>56</sup> nell'alveo di una categoria

---

<sup>53</sup> In questi termini, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* voce, cit., 9-10, il quale evidenzia che l'accordo di programma, sorto nell'ambito della legislazione di settore per la realizzazione celere di opere infrastrutturali, è divenuto strumento generale dell'azione amministrativa in tutti i casi in cui occorra una strategia coordinata tra più Amministrazioni pubbliche.

Pare opportuno evidenziare che l'accordo di programma è stato disciplinato per la prima volta dalla legge 1° marzo 1986, n. 64 in materia di intervento straordinario nel Mezzogiorno, al fine di offrire strumenti preordinati a risolvere le difficoltà di coordinamento derivanti dai molteplici processi programmatori e dalla frammentazione delle competenze. Sul tema cfr. G. DI GASPARE, *L'accordo di programma: struttura, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *Le regioni*, 1988, 278 ss. Successivamente, gli accordi di programma hanno trovato spazio anche in altre discipline di settore. Si veda, tra le altre, la legge 28 marzo 1988, n. 99 recante le misure urgenti in materia di opere pubbliche e di personale degli enti locali in Sicilia; o la legge 5 maggio 1989, n. 168 in materia di trasporti e concessioni marittime.

<sup>54</sup> In questi termini, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* voce, cit., 10. Di istituto di generale applicazione, con riferimento all'accordo di programma, parlano invece G. PERICU – M. GOLA, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in L. MAZZAROLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 1993, 283 ss., 288.

<sup>55</sup> Lo rilevano, fra tutti, E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992, spec. 7-9; nonché, R. FERRARA, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993, 101, il quale qualifica l'espressione in termini di formula volutamente *neutra*.

<sup>56</sup> Con riferimento alla locuzione "di programma", S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* voce, cit., 11, rileva che tale complemento di specificazione non allude alla funzione di programmazione della pubblica Amministrazione, quanto piuttosto a

dommatica più generale, e cioè quella degli accordi tra pubbliche Amministrazioni<sup>57</sup>.

L'accordo di programma, così, dovrebbe essere ascritto al più ampio *genus* di "accordo organizzativo" di cui all'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241, il cui fondamento si individua nell'esigenza di coordinare una molteplicità di interessi che il legislatore ha attribuito ad una pluralità di Amministrazioni «al di fuori del modulo organizzativo della gerarchia»<sup>58</sup>. Trattasi, com'è noto, di accordi aventi ad oggetto lo svolgimento, tra più Amministrazioni, di attività di interesse comune<sup>59</sup>, il cui campo di applicazione è da riconoscersi nell'esercizio dinamico del potere in funzione della realizzazione dell'interesse pubblico perseguito<sup>60</sup>.

---

qualunque intesa o accordo tra pubbliche Amministrazioni, siano esse endoprocedimentali o endoprovedimentali. L'A. richiamata in proposito le riflessioni di G. MANFREDI, *Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Le regioni*, 1992, 349 ss., 360-361, il quale evidenziava già che il *nomen* di tale istituto derivi più semplicemente dalla rielaborazione nell'ordinamento interno dei contratti di programma previsti dal regolamento 1787/1984/CEE in materia di Fondo europeo per lo sviluppo regionale e dal regolamento 2088/1985/CEE sui programmi integrati mediterranei.

<sup>57</sup> In questo senso cfr. già G. CORSO, *Gli accordi di programma*, cit., 57-58.

<sup>58</sup> Così, F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, Villa Monastero, 19-21 settembre 1991), Milano, 1994, 39 ss., 41. In tal senso si veda, altresì, E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, cit., 11.

<sup>59</sup> Cfr. G. PERICU – M. GOLLA, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, cit., 296, i quali individuano due ragioni sottese all'accordo tra pubbliche amministrazioni: il coordinamento delle diverse azioni degli attori pubblici corrispondenti a diversi interessi pubblici; la collaborazione per il miglior perseguimento delle attività inerenti alla gestione dei servizi pubblici.

<sup>60</sup> G.M. ESPOSITO, *Il governo delle programmazioni*, cit., 145. L'A. evidenzia, invero, che nel *genus* degli strumenti di esercizio consensuale della funzione amministrativa si distinguono due ipotesi. La prima è quella che attiene all'attività meramente procedimentale, nella quale rientra anche la conferenza di servizi di cui all'art. 14, l. n. 241/1990 quale ipotesi tipica di svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune; in questo caso, tuttavia, l'accordo ha ad oggetto la determinazione congiunta del contenuto discrezionale del provvedimento. La seconda, invece, è l'accordo per l'organizzazione, che rappresenta uno strumento di auto-coordinamento in funzione di attività di tipo programmatico, idoneo ad incidere direttamente sull'apparato pubblico. In quest'ultimo caso, dunque, l'accordo viene stipulato per il coordinamento delle competenze dei diversi soggetti pubblici coinvolti, con riguardo ad attività, interventi o programmi

Sicché, la matrice normativa degli accordi di programma deve essere rintracciata nelle disposizioni della legge generale sul procedimento amministrativo, quale disciplina fondamentale dell'attività amministrativa, che individua nell'accordo tra pubbliche Amministrazioni la categoria alla quale ricondurre le figure giuridiche di auto-coordinamento<sup>61</sup> variamente disciplinate dall'ordinamento<sup>62</sup>: una disciplina certamente assai scarna, ma probabilmente non per caso.

Come si è anticipato, la previsione dell'art. 27 della l. n. 142/1990 è stata successivamente recepita dal t.u. sugli enti locali. Infatti, l'art. 34, d.lgs. n. 267/2000 prevede che per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento che richiedano, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di più Amministrazione (comuni, province e regioni, Amministrazioni statali e altri soggetti pubblici) è possibile promuovere la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati (ma, in ogni caso, soggetti pubblici), al fine assicurare il coordinamento delle azioni e la determinazione congiunta di tempi, strumenti e modalità di realizzazione dell'intervento stesso.

Dal punto di vista strutturale, invece, la disciplina degli accordi di programma deve essere analizzata alla stregua delle interrelazioni e delle

---

comuni per i quali è richiesta un'azione coordinata. Tipico esempio è, appunto, l'accordo di programma.

<sup>61</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* voce, cit., 14, evidenzia che «nei casi in cui una norma dispone che certe attività siano regolate per il tramite della stipulazione di un accordo di programma, la disciplina da applicarsi non potrà che essere quella desumibile dall'art. 15 l. n. 241», il che equivale a ritenere che quando si parla, in generale, di accordi di programma ci si riferisce a quelli organizzativi, senza che alla locuzione «di programma» possa riconoscersi altro significato da quello meramente evocativo attinente al coordinamento di più soggetti per lo svolgimento di una azione di durata. In questo senso anche A. TRAVI, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, 673 ss., 689, secondo il quale dal punto di vista formale gli accordi di programma non sono altro che una modalità di convenzione tra pubbliche Amministrazioni di cui la legge disciplina in modo più puntuale le fasi di formazione e di esecuzione dell'accordo.

<sup>62</sup> In giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413 ove si osserva che l'accordo di programma costituisce una *species* del più ampio *genus* degli accordi di programmazione negoziata e, in linea ancora più generale, dell'istituto degli accordi fra Amministrazioni di cui all'art. 15, l. n. 241/1990, che ne scandisce la disciplina residuale, per quanto non espressamente previsto in quella speciale dell'art. 34, d.lgs. n. 267/2000. In questo senso cfr., altresì, Consiglio di Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3458; Id., sez. IV, 9 marzo 2021, n. 1948; Id., sez. IV, 24 ottobre 2012, n. 5450.

differenze sussistenti tra la disciplina generale della l. n. 241/1990 e quella dell'art. 34 del TUEL.

In proposito, ci si limita ad evidenziare che le principali differenze tra le due discipline risiedono nella “procedimentalizzazione” dell'attività preparatoria alla conclusione dell'accordo e nella sussistenza di effetti indiretti che la legge ricollega alla conclusione dello stesso.

Le questioni che ruotano attorno al procedimento – in cui si identificano la fase dell'iniziativa, quella delle trattative, quella costitutiva e di approvazione dell'accordo e quella successiva di controllo e vigilanza – sono state già oggetto di indagine in dottrina<sup>63</sup>.

Tuttavia, l'aspetto che suscita maggiore interesse è quello che attiene alla possibilità per i privati di prendere parte ad accordi siffatti, che restano di tipo organizzativo, dunque con funzione di indirizzo strategico, ma che incidono in modo significativo anche sul versante dell'attività amministrativa in senso stretto.

Ora, è noto che la tecnica della collaborazione, oltre che fra pubbliche Amministrazioni, può estendersi anche al coinvolgimento dei privati, sia pur – come si è osservato in dottrina – nei limiti della “disponibilità” dell'interesse pubblico<sup>64</sup>. Ma in tal caso, ricorrendo anche la disciplina dell'art. 11, l. n. 241/1990, l'oggetto dell'accordo corrisponde alla determinazione del contenuto discrezionale del provvedimento che l'Amministrazione decide di “concordare” con il privato, posto in una posizione paritaria<sup>65</sup>.

Tuttavia, sul versante degli accordi di programma – quale specie di accordi tra pubbliche Amministrazioni – sarebbe in via di principio da escludere che soggetti privati possano partecipare all'attività volta a programmare, e perciò a regolare, i rapporti organizzativi tra le Amministrazioni coinvolte e le correlate attività ad esse spettanti<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Sulle diverse fasi dell'accordo di programma si rinvia all'analisi puntuale di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* voce, cit., spec. 14-20.

<sup>64</sup> M. CLARICH, *La collaborazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2024, 651 ss., 658.

<sup>65</sup> Secondo G.M. ESPOSITO, *Il governo delle programmazioni*, cit., 146-147, la causa di una siffatta tipologia di accordo risiederebbe non tanto nella ricerca dell'efficienza, quanto nel bisogno di una nuova legittimazione del potere, attraverso la trasformazione del rapporto libertà-autorità e, dunque, nella conversione dell'autorità in consenso.

<sup>66</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* voce, cit., spec. 23, il quale evidenzia che sarebbe la valenza latamente normativa (di autonormazione) ad escludere – in via di principio – la possibilità per i privati di parteciparvi.

Tale impostazione sembrerebbe derivare sia dalla disciplina del TUEL e dalle disposizioni della legge n. 241/1990 che espressamente escludono dall'ambito applicativo delle norme in materia di partecipazione le attività dirette all'emanazione di atti di pianificazione e programmazione<sup>67</sup>, sia dalle norme speciali che riservano alle Amministrazioni il potere di autoregolare le proprie attività nella prospettiva del perseguimento del risultato "comune"<sup>68</sup>.

Nondimeno, non può trascurarsi che l'esclusione in radice della possibilità per i soggetti privati di prender parte al procedimento<sup>69</sup> di formazione dell'accordo e di esecuzione dello stesso<sup>70</sup> implicherebbe il venir meno di prerogative volte a orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa<sup>71</sup> – nonché una deroga all'ordinario modo di formarsi della

---

<sup>67</sup> Il riferimento è, ancora una volta, all'art. 13, co. 1, l. n. 241/1990.

<sup>68</sup> Salvo deroghe espresse come quella che si legge nell'art. 246, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) in materia di accordi di programma per il recupero di siti inquinati, ove espressamente si prevede la partecipazione, e finanche l'iniziativa, dei privati interessati alla definizione, con le Amministrazioni interessate, di accordi di programma per la realizzazione di interventi volti alla bonifica di siti inquinanti a livello territoriale.

<sup>69</sup> In generale sul tema, considerata l'ampia letteratura, cfr. G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 789 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998, *passim*; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, 35 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, in *Foro it.*, 2000, 27 ss.; F. GIGLIONI – S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, 943 ss.; M. D'ALBERTI, *La «visione» e la «voce»: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.; M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Dir. amm.*, 2002, 283 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, cit., 531 ss.; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo voce*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, cit., 4128 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.; M.C. ROMANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 283 ss.; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo convenzionale*, Torino, 2016, 5 ss.

<sup>70</sup> Ciò sta a significare che per "partecipazione" deve intendersi sia la possibilità per il privato di partecipare al procedimento di formazione dell'accordo ai sensi dell'art. 10, l. n. 241/1990, sia quella di divenire parte dell'accordo e, conseguentemente, costituire parte essenziale dell'esecuzione del programma in vista del perseguimento del risultato.

<sup>71</sup> Cfr. art. 7 ss., l. n. 241/1990, su cui si veda P. CHIRULLI, *La partecipazione al pro-*

volontà dell'Amministrazione il cui nucleo essenziale è individuabile nella valutazione di tutti gli interessi meritevoli di tutela<sup>72</sup> – in tutti quei casi in cui, pur nell'esercizio di una funzione volta ad organizzare le attività spettanti alle singole Amministrazioni, si individuino interessi che devono essere presi in considerazione rispetto agli interventi di sviluppo oggetto dell'accordo considerato.

Del resto, è la stessa giurisprudenza amministrativa che, proprio con riferimento agli accordi di programma, ha da tempo evidenziato che, dal punto di vista funzionale, l'accordo di programma non può essere limitato alle ipotesi in cui sia preordinato alla realizzazione di opere pubbliche, così escludendo quelle di iniziativa privata alle quali sia comune l'interesse pubblico<sup>73</sup>.

Gli è che, alla luce di tale osservazione, dovrebbe concludersi per la (quasi) obbligatoria partecipazione dei privati alla formazione della volontà amministrativa. Ma con una opportuna precisazione, necessaria a ricondurre tale ricostruzione, pur nel silenzio della legge, nell'ambito di uno schema giuridico coerente con l'impianto ordinamentale. Trattandosi di accordi organizzativi, l'apporto del privato non potrà incidere direttamente sull'accordo in sé, ma solo indirettamente attraverso i singoli atti di adesione delle Amministrazioni coinvolte. Ciò sta a significare che il

---

*cedimento (artt. 7 e 8 l. n. 241 del 1990 s.m.i.), in M.A. SANDULLI (a cura di), Principi e regole dell'azione amministrativa, Milano, IV ed., 2023, 399 ss. e in* l'ulteriore bibliografia citata.

<sup>72</sup> In questo senso cfr. già A. MAVELLI – F.P. PUGLIESE, *Azione e organizzazione nell'accordo di programma*, in AA.VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di studi di scienza dell'Amministrazione (Tremezzo, 19-21 settembre 1996), Milano, 1997, 423 ss.

<sup>73</sup> Cfr. già Tar Lazio, Roma, sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62; nonché, Tar Liguria, Genova, sez. I, 8 luglio 1997, n. 292, ove si ribadisce l'obbligo di garantire la pubblicità e il contraddittorio a garanzia del procedimento di pianificazione (nel caso di specie si trattava di pianificazione urbanistica) anche nei casi in cui si sia fatto ricorso al modello dell'accordo di programma. In senso contrario cfr., sempre in giurisprudenza, Tar Lazio, Roma, sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62, ove si legge che i soggetti privati non possono in nessun caso partecipare al tradizionale accordo di programma *ex art. 27, l. n. 142/1990*, tutt'al più possono essere coinvolti soltanto nella sua attuazione (come affermato anche dalla giurisprudenza di legittimità e, in particolare, Corte di cassazione., sez. un., 4 gennaio 1995, n. 91) o essere ammessi a contributi meramente informali nel procedimento di formazione dell'accordo di programma in sede di conferenza preparatoria. Sulla partecipazione al procedimento di programmazione cfr., nella giurisprudenza più recente, Consiglio di Stato, sez. VI, 14 novembre 2022, n. 9951; Id., sez. V, 12 gennaio 2023, n. 424; Tar Campania, Napoli, sez. III, 1° febbraio 2023, n. 738.

privato diviene (indirettamente) parte dell'accordo in virtù del rapporto instaurato con la singola Amministrazione che vi partecipa, distinto da quello che vincola le Amministrazioni ma a quest'ultimo intimamente connesso<sup>74</sup>.

Nondimeno, una simile prospettiva pare innestare talune riflessioni in ordine al rapporto tra politica e amministrazione e, conseguentemente, alle interrelazioni tra atti di indirizzo e atti di gestione.

La tematica di ordine generale è stata ampiamente indagata in dottrina<sup>75</sup>. Tuttavia, essa sembra assumere particolare interesse se analizzata con riferimento agli strumenti di programmazione negoziata e, tra questi, gli accordi di programma.

Gli accordi di programma introducono elementi di complessità nel tradizionale rapporto tra politica e amministrazione, contribuendo a rendere sempre più sfumata quella distinzione concettuale tra atti di indirizzo e atti di gestione che, pur costituendo architrave teorica dell'organizzazio-

<sup>74</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Accordi di programma* voce, cit., 24.

<sup>75</sup> Sul tema la letteratura giuridica è assai vasta. Cfr., tra i molteplici contributi, L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, 162 ss., ripubblicato in *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 1996, 1843 ss.; ID., *Amministrazione pubblica* (organizzazione giuridica dell') voce, in *Enc. giur.*, vol. II, Roma, 1988, 1 ss., ripubblicato in *Scritti giuridici*, Milano, vol. III, 1996, 1983 ss.; S. AMOROSINO, *Su alcune configurazioni reali dei rapporti tra direzione politica e dirigenza amministrativa nel contesto italiano*, *Foro amm.*, 1995, 1153 ss.; F. MERLONI, *Amministrazione 'neutrale' e amministrazione 'imparziale'*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 319 ss.; M. GOLA, *Riflessioni in tema di responsabilità politica e amministrazione pubblica*, Milano, 1998, *passim*; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, 2003, *passim*; P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005, 48 ss.; V. CERULLI IRELLI, *La funzione amministrativa tra politica e amministrazione*, in M.P. CHITI – R. URSI (a cura di), *La dirigenza pubblica: analisi e prospettive*, Torino, 2007, 15 ss.; A. ZITO, *Atti di indirizzo e proposte di riforma delle pubbliche amministrazioni: problemi e prospettive*, in *Nuove autonomie*, 2007, 1 ss. M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa*, Napoli, 2009, 98 ss.; M. MIDIRI, *I rapporti tra politica e amministrazione nella giurisprudenza costituzionale e la riforma della dirigenza*, in *Dir. econ.*, 2009, 795 ss.; M.R. SPASIANO, *Linee evolutive del rapporto politica-amministrazione tra esigenze di continuità e tentazioni di contiguità*, in *www.nuoveautonomie.it*, 2010, 69 ss. M.C. CAVALLARO, *Il rapporto tra politica e amministrazione*, in A. CONTIERI – M. IMMORDINO, *La dirigenza locale*, Napoli, 2012, 1 ss.; S. BATTINI, *La separazione tra politica e amministrazione in Italia: ieri, oggi e domani*, in G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, 2012, 151 ss. Più di recente cfr. A. ROMEO, *Procedimento e organizzazione negli studi di Mario Nigro: l'attualità del giurista*, in *Nomos*, 2023, 1 ss. e ivi l'ulteriore bibliografia citata.

ne amministrativa, trova nella prassi applicativa taluni, e non poco rilevanti, elementi di ibridazione. La questione assume particolare rilevanza ove si consideri che tali accordi, se da un lato si configurano quali strumenti di natura prettamente organizzativa volti al coordinamento interistituzionale; dall'altro determinano significative implicanze sull'attività amministrativa sostanziale, soprattutto in ragione dell'idoneità dell'apporto partecipativo di carattere "sociale" a orientare non soltanto l'*an* della decisione pubblica, ma anche le modalità concrete attraverso cui gli obiettivi programmati vengono perseguiti e realizzati<sup>76</sup>.

Una siffatta prospettiva si manifesta con particolare intensità allorché l'accordo di programma venga impiegato per la realizzazione di interventi complessi<sup>77</sup> che richiedono il concorso di risorse e competenze sia pubbliche sia private, determinando una forma di "co-amministrazione" che sfugge agli schemi tradizionali della separazione funzionale tra il momento dell'indirizzo politico e quello della gestione amministrativa.

Il coinvolgimento dei privati nell'elaborazione degli accordi di programma, infatti, non sembrerebbe limitarsi alla mera partecipazione procedimentale contemplata dall'art. 11 della l. n. 241/1990, quanto piuttosto assumere connotati più penetranti in relazione alla natura stessa dello strumento programmatico, che per vocazione è destinato ad incidere sulla definizione degli obiettivi di sviluppo territoriale e sulle strategie attraverso cui tali obiettivi vengono concretamente perseguiti. Ciò determina una significativa alterazione dei tradizionali equilibri tra sfera politica e sfera amministrativa, posto che le scelte programmatiche – che dovrebbero in via di principio costituire espressione delle funzioni assegnate agli organi di indirizzo politico<sup>78</sup> – sono orientate per mezzo di uno schema giuridico che si avvantaggia di strumenti consensuali, e si potrebbe dire di

<sup>76</sup> Sul tema cfr. A. POLICE, *Prevedibilità delle scelte e certezza dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1996, 697 ss.

<sup>77</sup> Si pensi, ad esempio, ai casi in cui l'accordo di programma sia preordinato alla realizzazione di interventi infrastrutturali o di sviluppo economico che presuppongono necessariamente il coinvolgimento di operatori privati, che attraverso competenze e risorse finanziarie, assumono un ruolo determinante nell'orientare tanto la definizione degli obiettivi programmatici, quanto la scelta delle modalità attuative più appropriate per perseguirli.

<sup>78</sup> Sull'indirizzo politico-amministrativo si veda già T. MARTINES, *Indirizzo politico* voce, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 134 ss.; nonché, E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, 1988, *passim* ma spec. 35 ss.; M. CERASE, *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, cit., 3092 ss.



amministrazione condivisa, così da trovare spazio nell'alveo dei modelli e delle tecniche giuridiche ascrivili alla c.d. amministrazione di prestazione<sup>79</sup>.

Emerge, così, l'esigenza di una "nuova" rimeditazione critica in ordine alle tradizionali interpretazioni del rapporto tra politica e amministrazione, alla stregua delle trasformazioni indotte dal ricorso a strumenti di programmazione negoziata che sembrano configurare un modello di *governance* multilivello in cui la distinzione tra atti di indirizzo e atti di gestione tende a sfumare in favore di forme più complesse di coordinamento interistituzionale e di collaborazione pubblico-privata. Tale evoluzione, se da un lato pare coerente con le esigenze di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in contesti sempre più complessi e interconnessi; dall'altro solleva non trascurabili interrogativi circa la tenuta dei principi democratici di responsabilità e trasparenza dell'azione pubblica, nonché l'opportunità di definire nuovi meccanismi di controllo e garanzia che siano in grado di presidiare l'interesse generale in un contesto caratterizzato da "momenti" di ibridazione tra l'interesse pubblico e quello privato.

4. *Sviluppi e prospettive degli accordi di programmazione negoziata: limiti delle discipline regionali e potenzialità di un approccio differente alla regolamentazione della funzione amministrativa*

Nella prospettiva innanzi delineata deve considerarsi che la disciplina degli accordi di programma è stata oggetto di una significativa evoluzione, caratterizzata dal progressivo adattamento alle trasformazioni dell'ordinamento amministrativo multilivello e alle nuove esigenze di *governance* territoriale.

Il riferimento è innanzitutto alle diversificate discipline regionali, cui

---

<sup>79</sup> Sulla amministrazione di prestazione – quale paradigma volto a definire la funzionalizzazione dell'attività amministrativa al perseguimento dei bisogni della collettività – si vedano, in particolare, le più recenti riflessioni di A. ANGIULI – V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Servire il popolo. Osservazioni sul sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. I, Napoli, 2020, 537 ss., 569-573, secondo i quali la declinazione di "amministrazione di risultato" assume connotazioni peculiari nella materia dei servizi sociali; nonché, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I Servizi sociali*, in L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F.A. ROVERSI MONACO – F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, cit., 813 ss.; nonché, V. CERULLI IRELLI, *Prima lezione di diritto amministrativo*, Bari-Roma, 2021, 168 ss.

si è fatto già cenno, che hanno adattato la *figura iuris* alle specificità territoriali e alle diverse modalità attuative delle politiche locali.

V'è, infatti, da evidenziare che lo sviluppo della disciplina degli accordi di programma in sede regionale rappresenta un esempio paradigmatico di *come* l'autonomia delle regioni contribuisca a *modellare* gli istituti giuridici alla luce delle diversificate esigenze territoriali e della *governance* locale, anticipando sovente modifiche successive della disciplina generale.

Un'analisi sistematica e dettagliata di tale fattispecie esula dai limiti di questa riflessione. Pare nondimeno opportuno richiamare taluni esempi significativi.

In tale direzione sembra collocarsi la disciplina della regione Puglia in materia di «programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli» di cui alla legge regionale 16 novembre 2001, n. 28 che ha esteso significativamente, sul piano oggettivo, l'ambito di applicazione dell'accordo di programma, rispetto alla disciplina generale contenuta nell'art. 27, l. n. 142/1990 e successivamente nell'art. 34 del TUEL.

La normativa regionale, infatti, prevede che a tali modelli di amministrazione concertata si possa far ricorso non solo per la realizzazione di opere e interventi specifici, ma anche per la definizione di strategie integrate di sviluppo territoriale, attraverso il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti pubblici e *privati* nella programmazione e attuazione di interventi di rilevanza sovracomunale<sup>80</sup>.

Analogamente, anche la regione Lombardia ha disciplinato l'istituto attraverso un approccio sistematico che ha trovato la sua prima formulazione nella legge regionale 14 marzo 2003, n. 2, successivamente sostituita dalla legge regionale 29 novembre 2019, n. 19<sup>81</sup>. La normativa regionale da ultimo richiamata, invero, oltre all'accordo di programma<sup>82</sup>, disciplina specifici strumenti pattizi (accordo quadro di sviluppo territoriale, accordo

---

<sup>80</sup> Cfr. art. 12, co. 8, l.r. n. 28/2001 ove si legge che «detti accordi hanno la finalità di assicurare il coordinamento di tutte le attività necessarie alla realizzazione di opere e di programmi di intervento di *prevalente competenza regionale* e che richiedono l'azione integrata e coordinata di enti locali e altri soggetti pubblici, agenzie e società a partecipazione pubblica, imprese e altri soggetti privati. La Regione promuove o partecipa agli accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del d.lgs. 267/2000».

<sup>81</sup> Recante la «Disciplina della programmazione negoziata di interesse regionale».

<sup>82</sup> Per la disciplina in materia di contenuto dell'accordo, procedimento di formazione, partecipazione privata, nonché in materia di valutazione e controllo, cfr. art. 7, l.r. n. 19/2019.

di rilancio economico, sociale e territoriale, accordo locale semplificato) volti alla realizzazione di interventi in materia di politiche sociali, sanitarie ed educative, così configurando i modelli di programmazione per accordi quali meccanismi privilegiati di integrazione tra i diversi settori delle politiche pubbliche locali.

Su altro versante, ed in modo ancor più significativo, gli orientamenti in materia di sviluppo sostenibile e di transizione ecologica – più di recente condensati nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile<sup>83</sup> e nel c.d. *Green Deal* europeo<sup>84</sup> – sembrano aver prefigurato le coordinate teoriche poste alla base di una rinnovata dimensione degli strumenti di programmazione negoziata.

Invero, non solo a livello statale<sup>85</sup> ma anche in sede regionale si è manifestata l'opportunità di conformare i processi decisionali alle tecniche ascrivibili ad una programmazione orientata al perseguimento di obiettivi di sostenibilità, nei molteplici e diversificati settori della vita socio-economica, che il "sistema europeo" si prefigge di traguardare.

Le diverse discipline regionali<sup>86</sup> manifestano la tendenza verso un

---

<sup>83</sup> Sulle prospettive aperte dall'Agenda 2030 in materia di sviluppo sostenibile e transizione ecologica, quale programma di azione per le persone, il pianeta e la prosperità, si veda, in particolare, lo studio monografico di G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, 299 ss.

<sup>84</sup> Su cui, tra i numerosi contributi, cfr., in dottrina, A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 4 ss.; nonché, E. CHITI, *Il Green Deal e alla costruzione di una nuova Europa*, in *Liber amicorum per Marco D'Alberty*, Torino, 2022, 573 ss.

<sup>85</sup> Tale rinnovata prospettiva delle istituzioni euro-unitarie per lo sviluppo sostenibile e i diritti sociali (che si leggono anche nella strategia annuale sulla crescita sostenibile 2020, nelle iniziative riconducibili al *Just Transition Mechanism*, nella comunicazione sul futuro digitale dell'Europa, nella Strategia sulla parità di genere 2020-2025, nella Strategia europea sulla biodiversità al 2030 e sul *Farm to Fork*, nel piano d'azione sull'economia circolare) condizionano inevitabilmente l'attività di programmazione degli Stati e delle regioni, chiamati a conformare i propri processi decisionali alle tecniche ascrivibili ad una programmazione nell'ambito della quale devono emergere le mete che si vogliono raggiungere, nonché gli strumenti e le azioni per il raggiungimento delle stesse, attraverso un processo organizzativo necessario per definire una strategia o la direzione da prendere per assumere decisioni sulla allocazione delle risorse.

<sup>86</sup> Di particolare rilievo pare, in proposito, la disciplina della regione Emilia-Romagna di cui alla legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 (successivamente modificata con la legge regionale 14 giugno 2024, n. 7) in materia tutela e uso del territorio, ove gli

significativo arricchimento dell'istituto oggetto di analisi, che da meccanismo operativo essenzialmente volto alla realizzazione di opere pubbliche si è progressivamente trasformato in uno strumento decisionale di *governance* territoriale idoneo a coordinare politiche e interventi di natura eterogenea, contrassegnato, tuttavia, da specifiche finalità e da non trascurabili specificità procedurali.

Non può sottacersi, che la proliferazione delle discipline a valenza territoriale abbia ingenerato talune problematiche di coordinamento e di coerenza sistematica rispetto alla disciplina generale ma ancor prima di limiti di legittimità della regolamentazione di matrice regionale.

In proposito, anche il giudice amministrativo ha avuto occasione di sottolineare che le difficoltà interpretative derivanti dalla coesistenza di discipline diverse evidenziano la necessità di garantire – anche in tale materia – il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, con particolare riferimento alle norme statali sul procedimento di formazione degli accordi e alla regolamentazione dei rapporti con gli altri strumenti di programmazione territoriale<sup>87</sup>.

Ma, da altro angolo visivo, è proprio in tale contesto di pluralismo

---

accordi di programma sono espressamente identificati quali strumenti di attuazione delle strategie regionali per lo sviluppo sostenibile. L'art. 59 della l.r. n. 24/2017 prevede, infatti, che siffatti accordi possano essere adoperati per la realizzazione di interventi finalizzati alla rigenerazione urbana, alla tutela del paesaggio e alla promozione dell'economia circolare, anche attraverso strumenti di partenariato pubblico-privato che privilegiano meccanismi di sostenibilità ambientale e sociale.

Tra le altre sembra significativo segnalare la legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65 recante «Norme per il governo del territorio». L'art. 41 prevede che gli accordi (*sub specie* di accordi di pianificazione) possano essere utilizzati per la realizzazione di interventi di interesse sovracomunale che richiedano il coordinamento tra le previsioni degli strumenti urbanistici di diversi comuni o tra questi e gli strumenti di pianificazione provinciale e regionale. Anche la regione Veneto ha introdotto, di recente, una disciplina specifica degli accordi di programma in materia di sviluppo del territorio e di attrazione di investimenti nel territorio regionale. La legge regionale 7 marzo 2025, n. 3 prevede, infatti, che si possa far ricorso agli accordi di programma (art. 2) per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi di imprese o aggregazioni di imprese o l'espansione di insediamenti esistenti, privilegiando la realizzazione di programmi di riconversione produttiva o il riutilizzo di impianti inutilizzati o dismessi.

<sup>87</sup> Il riferimento è, in particolare, alla pronuncia del Consiglio di Stato, sez. IV, 13 aprile 2021, n. 2999, ove il giudice amministrativo ha avuto modo di precisare che le discipline regionali degli accordi di programma devono rispettare, in ogni caso, i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

normativo e di crescente complessità procedurale che si innesta la più recente rivitalizzazione degli accordi di programma determinata dall'esigenza di perseguire gli obiettivi di sostenibilità economica, sociale ed ambientale definiti dal *Recovery and Resilience Facility* di cui al piano *Next generation EU* e, sul versante nazionale, dal Piano di ripresa e resilienza.

Il PNRR, infatti, ha restituito “nuova linfa” agli strumenti di coordinamento interistituzionale al fine di garantire la realizzazione tempestiva ed efficace del *risultato*<sup>88</sup>, inteso in termini di benessere sociale ed economico e, dunque, di interventi complessi che richiedono il concorso di risorse e competenze a diversi livelli di governo<sup>89</sup>, ma che, tuttavia, presentano caratteristiche specifiche che li distinguono dagli altri precedenti disciplinati da norme interpretate sistematicamente alla luce di teorie storicamente poste.

---

<sup>88</sup> Cfr. M. MACCHIA, *L'amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma*, in *Gior. dir. amm.*, 2023, 445 ss.

<sup>89</sup> Un esempio significativo di questa tendenza è ascrivibile all'accordo di programma sottoscritto il 15 dicembre 2022 tra il Ministero dell'istruzione, la regione Puglia, la provincia di Bari e i comuni di Bari, Monopoli, Polignano a Mare e Conversano per la realizzazione del “Piano di estensione del tempo pieno e a indirizzo musicale”, nell'ambito della Missione 4 del PNRR dedicata all'istruzione e alla ricerca. L'accordo, che prevede un investimento complessivo di oltre 200 milioni di euro, coordina le competenze statali in materia di istruzione con quelle regionali e locali in materia di edilizia scolastica e pianificazione territoriale. Nell'accordo si stabilisce un cronoprogramma dettagliato per la realizzazione degli interventi, si prevedono specifici *target* conformi agli obiettivi e alle scadenze fissate in sede euro-unitaria, e si definisce un sistema di *governance* che coinvolge tutti i livelli di governo interessati coordinato da un comitato di composto dai rappresentanti di tutte le Amministrazioni partecipanti.

In senso analogo si può richiamare l'accordo di programma sottoscritto il 28 novembre 2022 tra il Ministero dello sviluppo economico, la regione Campania, le province di Napoli, Salerno e Caserta e diversi enti locali per la realizzazione della “Zona Economica Speciale Campania” che costituisce un esempio del ricorso a siffatto modulo di amministrazione negoziata funzionale al coordinamento di politiche di sviluppo economico che coinvolgono diversi livelli di governo e richiedono una programmazione integrata di interventi infrastrutturali, normativi e finanziari. L'accordo, in particolare, prevede la realizzazione di interventi per oltre 1,2 miliardi di euro nell'ambito della Missione 1 del PNRR dedicata alla «digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura», attraverso il coordinamento degli investimenti in infrastrutture digitali con quelli in materia di ricerca e sviluppo. Significativo è, altresì, il sistema di *governance* definito dall'accordo, che prevede la costituzione di una cabina di regia regionale e di c.d. tavoli tecnici settoriali che vedono il coinvolgimento non solo delle Amministrazioni pubbliche ma anche delle rappresentanze dei diversi settori produttivi e della ricerca.

Tale chiave di lettura fa leva sulla caratterizzazione della rilevante dimensione temporale, dovendosi garantire il rispetto delle scadenze europee per la realizzazione degli investimenti; nonché sugli stringenti meccanismi di monitoraggio e controllo, in linea con le esigenze di *accountability*<sup>90</sup> richieste dalla programmazione europea.

Anche questa tendenza verso la procedimentalizzazione e il monitoraggio<sup>91</sup> degli accordi di programma riflette la più generale evoluzione dell'ordinamento verso modelli di *governance* orientati ai risultati (o al risultato)<sup>92</sup>. Gli accordi di programma si configurano così non più (o perlomeno non solo) quali meri strumenti di coordinamento amministrativo, ma come veri e propri dispositivi di *governance* territoriale idonei ad integrare la dimensione programmatoria con quella attuativa e valutativa, nonché a garantire la continuità del processo decisionale che, com'è noto, costituisce uno dei caratteri qualificanti della programmazione amministrativa nell'ordinamento multilivello contemporaneo.

Tale orientamento, del resto, pare coerente con quella impostazione dommatica, per nulla recente, che ha spostato il pendolo dell'attività amministrativa sulla corretta predeterminazione dell'obiettivo quale presupposto del risultato, piuttosto che sui meri parametri di economicità, efficienza ed efficacia.

Il presupposto del risultato così inteso evidenzia, altresì, l'acquisizione, in sede europea, di un differente approccio alla regolamentazione della funzione amministrativa di programmazione (o a quella di pianificazione) che, in quanto legata al raggiungimento di livelli di sviluppo predeterminati, deve essere valutata e misurata alla stregua della rilevanza che essa assume nell'ambito di una determinata realtà sociale.

I corollari entro cui si articola la fattispecie di “anticipazione del risul-

<sup>90</sup> Tra i contributi più recenti sul tema cfr. A.G. PIETROSANTI, *Verso una graduale “responsabilizzazione” dello Stato (legislatore)?*, in *www.nuoveautonomie.it*, 2021, 905 ss.; G.M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. amm.*, 2022, 601 ss.; R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2023, 271 ss.

<sup>91</sup> Lo rileva S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 735, ss., 737.

<sup>92</sup> Cfr. S. VACCARI, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 669 ss.; nonché, con particolare riferimento agli strumenti di amministrazione condivisa, N. VETTORI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici: matrici teoriche, disallineamenti sistematici e profili innovativi*, in *P.A. persona e amministrazione*, 2023, 813 ss.

tato” consentono di prefigurare l’andamento del programma rispetto alle priorità individuate, sorvegliandone l’attuazione. Al contempo, una funzione siffatta potrebbe collocarsi nell’ambito dei percorsi logico-giuridici che guidano l’esame dell’azione amministrativa in ordine al perseguimento in concreto dell’interesse pubblico, ogni qualvolta la valutazione, nei casi in cui evidenzi lo scostamento, sia pur preventivo, dagli obiettivi prefissati, determini modifiche migliorative dei processi attuativi degli strumenti di programmazione.

Ma in tale prospettiva possono leggersi anche ulteriori figure giuridiche riconducibili ai modelli di programmazione negoziata e che costituiscono strumenti specifici per l’utilizzo proficuo delle risorse pubbliche e l’attuazione di obiettivi di sviluppo socio-economico e territoriale.

##### 5. *Patti territoriali e obiettivi di sviluppo locale: implicanze delle problematiche*

Delineato lo schema teorico di riferimento, l’analisi giuridica prosegue nella direzione delle declinazioni ulteriori della programmazione negoziata.

Vengono in rilievo, *in limine*, i patti territoriali<sup>93</sup>, ricondotti nell’alveo degli strumenti di programmazione negoziata alla stregua della richiamata l. n. 662/1996.

Per vero, le prime sperimentazioni in materia muovono da iniziative di respiro sovranazionale volte a contrastare la disoccupazione e a garantire il proficuo impiego dei Fondi strutturali previsti dal Trattato sull’Unione europea in materia di occupazione a livello regionale e locale.

Nell’ordinamento la nozione di “patto territoriale” trova disciplina positiva già nella l. 8 agosto 1995, n. 431 che ascrive l’istituto alla pro-

---

<sup>93</sup> In generale sui patti territoriali cfr. M. ANNESI, *I «patti territoriali»*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 1996, 679 ss.; ID., *La nuova organizzazione di governo preposta all’azione per le aree depresse*, ivi, 1998, 483 ss.; G.P. MANZELLA, *Patti territoriali: vicende di un istituto di programmazione negoziata*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 1997, 789 ss. e ivi le riflessioni di R. GALLIA, *La nuova disciplina della «Programmazione negoziata»*, 9 ss.

grammazione negoziata<sup>94</sup>. Nella specie, l'art. 8 di tale normativa<sup>95</sup> ha definito il patto territoriale come l'accordo tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione coordinata di interventi di natura diversa finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle *aree depresse* del territorio nazionale.

Il che implica che i patti territoriali debbano essere intesi espressione di partenariato sociale, in virtù del fatto che il contenuto dell'accordo costituisce il risultato della partecipazione e del coordinamento delle parti sociali presenti sul territorio<sup>96</sup>. Essi, dunque, si differenziano dagli accordi di programma non solo perché possono essere promossi sia da soggetti pubblici sia privati<sup>97</sup>, ma anche in ragione della maggiore specificità degli obiettivi diretti alla promozione dello sviluppo locale compatibili con la valorizzazione sostenibile del territorio<sup>98</sup>.

La rilevanza dell'accordo tra le parti, tuttavia, induce ad inquadrare tali strumenti di programmazione negoziata nell'ambito degli accordi *ex art. 11, l. n. 241/1990*<sup>99</sup> che, per il rinvio disposto dal comma 2 dello stesso articolo ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, acquistano una sorta di "forza di legge tra le parti"<sup>100</sup>. E, di poi, la

---

<sup>94</sup> Pare opportuno evidenziare che una siffatta forma di negoziazione del contenuto dell'attività conformativa del territorio derivi dalla disciplina per lo sviluppo del Mezzogiorno di cui all'art. 7, legge 1° marzo 1986, n. 64, che, tuttavia, riservava l'intervento negoziato ai soli soggetti pubblici al fine di localizzare sul territorio opere infrastrutturali di interesse statale, anche in deroga agli strumenti urbanistici. Successivamente, il decreto-legge 1° febbraio 1988, n. 19, convertito in legge 28 marzo 1988, n. 99 ha previsto la possibilità di ricorrere all'istituto della programmazione negoziata, da attuare mediante accordo di programma che, in tal caso, costituiva *ipso iure* variante ai piani urbanistici interessati dagli interventi da attuare, anche per attività di concertazione tra soggetti pubblici e privati.

<sup>95</sup> Poi trasfuso nella l. n. 662/1996.

<sup>96</sup> Sul tema si vedano le riflessioni di L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in [www.nuoveautonomie.it](http://www.nuoveautonomie.it), 2021, 551 ss.

<sup>97</sup> Cfr. punto 2.3. della delibera CIPE del 21 marzo 1997.

<sup>98</sup> Così recita espressamente il punto 2.1. della richiamata delibera CIPE del 1997. Sul tema cfr. già A. POLICE, *I patti territoriali: un nuovo modello convenzionale per le amministrazioni locali*, in *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Atti del XLII Convegno di Varenna, Milano, 1997, 429 ss.

<sup>99</sup> F. TIGANO, *Determinazioni di revoca dei finanziamenti pubblici in materia di patti territoriali e tutela giurisdizionale*, in *P.A. persona e amministrazione*, 2018, 71 ss., 75.

<sup>100</sup> In proposito il giudice amministrativo ha osservato che «con gli strumenti della programmazione negoziata previsti dall'art. 2, commi 203 e ss. della legge 662/1996



delibera CIPE del 21 marzo 1997 che, ridisegnando la figura preesistente definita dalla determinazione CIPE del 1995, definisce il patto territoriale come lo strumento volto a realizzare l'accordo tra diversi attori locali per l'attuazione di un programma di interventi tra loro integrati nei settori dell'industria, dei servizi, dell'agricoltura, della pesca e dell'apparato infrastrutturale, che assume valore giuridico vincolante tra le parti contraenti.

V'è, dunque, nell'ordinamento l'esigenza di fornire un modello ordinario di intervento per lo sviluppo delle aree depresse (soprattutto nei territori del mezzogiorno), alternativo a quelli tradizionali di natura straordinaria, in grado di favorire il ricorso al più tradizionale metodo della *concertazione* tra i diversi attori sociali della comunità di riferimento<sup>101</sup>. In questa prospettiva sono da leggere, allora, le successive evoluzioni dell'istituto<sup>102</sup>.

Sul versante della struttura "obbligatoria" dell'accordo<sup>103</sup>, invece, si

---

l'amministrazione assume – in relazione paritaria e sinallagmatica con le obbligazioni del privato in tema di risorse economiche impiegate, infrastrutture realizzate e posti di lavoro creati – vere e proprie *obbligazioni ad oggetto pubblico*, con l'impegno vincolante (oltre che a finanziare e/o realizzare gli interventi) ad esercitare nei tempi e modi concordati i propri poteri pubblicistici autorizzatori». Cfr. Tar Puglia, Bari, sez. II, 1° marzo 2001, n. 1533.

<sup>101</sup> A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit., 42-44, evidenzia che è in questo elemento che va rintracciata la diversità del patto territoriale rispetto ai precedenti mezzi di intervento. Secondo l'A., infatti, con tale strumento si afferma un modello di sviluppo di tipo ascendente, che «vede la sua origine nelle esigenze concrete di uno specifico territorio e si pone precisi obiettivi di incremento del tessuto produttivo locale». Sicché, alla base del patto territoriale vi è la convinzione di dover abbandonare il precedente sistema, incentrato su interventi di ambito troppo ampio e con una offerta di risorse pubbliche non mirate (ed in quanto tali piuttosto indifferente circa la localizzazione degli interventi) e caratterizzato da un minimo – e talvolta nullo – grado di efficacia.

<sup>102</sup> Dal punto di vista funzionale, l'impiego del patto territoriale non risulta limitato allo sviluppo, nelle aree depresse, dei tradizionali settori della grande industria, bensì esteso anche ad altri comparti di rilevante interesse per lo sviluppo e la valorizzazione delle realtà locali e territoriali, e tra questi l'agroindustria, i servizi pubblici e il turismo, ma anche la formazione e l'occupazione. Una sorta di "incubatore" di capitale territoriale volto ad attivare sinergicamente le diverse componenti del patrimonio locale – dalle risorse materiali e immateriali alle competenze diffuse, dalle reti sociali consolidate alle vocazioni produttive emergenti – trasformandole in fattori dinamici di sviluppo *sostenibile*.

<sup>103</sup> Il patto, infatti, si fonda su un accordo che scaturisce da una procedura negoziata di estensione subregionale, alla quale possono partecipare enti locali, parti sociali e altri soggetti sia pubblici, sia privati. Sul versante contenutistico, il patto territoriale presenta una marcata variabilità, determinata da diversi fattori che ne condizionano la struttura concreta: l'assetto territoriale, il numero e la tipologia dei soggetti coinvolti, l'impatto

può evidenziare che gli obblighi definiti dalla richiamata delibera CIPE del 1997 e che le parti sono tenute ad assumere con la sottoscrizione del patto paiono tali da garantire l'effettiva realizzazione degli obiettivi prefissati nella prospettiva del risultato, tenendo conto dei profili di compatibilità degli interventi con i propositi europei di sostenibilità ambientale in modo da assicurare uno sviluppo locale coerente rispetto alle caratteristiche di ciascun territorio e comunità di riferimento.

Tuttavia, se quelle appena menzionate rappresentano le proprietà specifiche di uno strumento giuridico che mantiene tuttora centralità nelle politiche di sviluppo territoriale e nel novero di strumenti per l'utilizzo razionale delle risorse pubbliche<sup>104</sup>; altrettanto significative risultano le problematiche che emergono in relazione alla effettiva concertazione e partecipazione dei soggetti interessati che, pur prefigurando condizione necessaria per l'erogazione dei fondi pubblici, risulta sovente vanificata dalla "concentrazione" della volontà decisionale in capo a pochi operatori pubblici e privati, così sterilizzando la funzione "corale" e inclusiva di tale sistema di conformazione del territorio.

---

delle opere e degli interventi previsti sul territorio, che contribuiscono a definire caso per caso gli elementi specifici dell'accordo. Una siffatta flessibilità consente, del resto, di adattare lo strumento giuridico in oggetto alle diverse esigenze territoriali, ma richiede, al contempo, una precisa definizione degli adempimenti, delle modalità attuative e dei soggetti responsabili delle decisioni. Dal punto di vista procedurale, invece, l'accordo deve specificare gli adempimenti che incombono su ciascun soggetto, inclusi quelli relativi alla realizzazione delle infrastrutture, e deve individuare le modalità di semplificazione amministrativa – anche attraverso la previsione di deroghe agli strumenti di regolazione vigenti (come quelli urbanistici), salvo le norme in materia di valutazione di impatto ambientale che restano obbligatorie al fine di assicurare l'esecuzione ecologico-sostenibile degli interventi, nonché quelle in materia di procedure ad evidenza pubblica – necessarie a garantire la celere attuazione. La definizione dei termini e l'identificazione dei soggetti legittimati a esprimere con carattere definitivo la propria volontà rappresentano elementi essenziali per l'efficacia dello strumento che, tuttavia, resta subordinata alla verifica del nesso di strumentalità fra il patto territoriale e l'attuazione del complesso di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale, che costituisce l'elemento alla stregua del quale valutare in concreto l'ammissibilità del patto territoriale.

<sup>104</sup> Attraverso tale modello di amministrazione concertata, infatti, si è resa manifesta la volontà legislativa di trascendere i moduli tradizionali di realizzazione di infrastrutture ed opere pubbliche sul territorio sovente fini a sé stesse, per accreditare uno strumento operativo nel quale la spesa pubblica diviene ammissibile se ed in quanto sussiste un nesso di funzionalizzazione fra la stessa e le ragioni del territorio interessato.

Del resto, è nella stessa legislazione europea che si catalizza l'attenzione sulla necessità che gli strumenti di programmazione negoziata, tra cui i patti territoriali, siano caratterizzati dalla integrazione dei diversi attori pubblici e privati – anche esponenti di minoranze di lavoratori o gruppi sociali e transfrontalieri – e dei rispettivi interventi, che devono confluire nell'ambito di un piano di azione rappresentativo dell'intero ambito territoriale<sup>105</sup>.

La recente tendenza verso la “ristrutturazione” di strumenti negoziali di sviluppo territoriale ha determinato una significativa evoluzione dell'assetto normativo di riferimento, orientato alla razionalizzazione delle procedure e alla riduzione della complessità burocratica che caratterizza(va) tradizionalmente l'esecuzione degli accordi tra le parti, soprattutto con riferimento alla erogazione e gestione delle sovvenzioni economiche.

Rilevante al riguardo è l'art. 28 del d.l. n. 34/2019 (c.d. decreto Crescita)<sup>106</sup> che ha delineato un procedimento semplificato funzionalizzato alla definizione dei procedimenti relativi alle agevolazioni concesse nell'ambito dei patti territoriali (e dei contratti d'area).

Il *novum* più rilevante introdotto dalla riforma attiene alla disciplina delle risorse residue dei patti territoriali, con riferimento alle quali il richiamato art. 28, co. 3 dispone la destinazione specifica al finanziamento di progetti di sviluppo del tessuto imprenditoriale territoriale, anche mediante la sperimentazione di servizi innovativi e di supporto delle imprese<sup>107</sup>.

Una previsione siffatta ha implicato un cambio di paradigma nella concezione stessa dei modelli di programmazione negoziata, e in particolare dei patti territoriali, che da strumenti di finanziamento tradizionale sembrano trasformarsi in “piattaforme funzionali” preordinate alla sperimentazione di figure giuridiche innovative di supporto al sistema imprenditoriale locale, in una logica che guarda alla continuità e all'adat-

---

<sup>105</sup> Si veda, in particolare, il regolamento 2021/1059/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche in materia di «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

<sup>106</sup> Convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58.

<sup>107</sup> L'attuazione di tale previsione è stata successivamente definita dal decreto interministeriale del 30 novembre 2020, adottato dal Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

tamento dell'intervento pubblico e che riflette l'evoluzione delle esigenze del tessuto economico territoriale.

Come si è evidenziato, la progressiva *ibridazione* di moduli pubblicistici e privatistici per l'esercizio delle funzioni amministrative rintraccia nei patti territoriali una delle sue manifestazioni più semplificative.

Tale fenomeno si è tradotto nell'apprestamento di soluzioni giuridiche e tecniche preordinate alla programmazione strategica e negoziata di interventi di tipo produttivo, promozionale, infrastrutturale, e – non da ultimo – formativo e occupazionale sul territorio.

Ed è da tale ultima declinazione dell'intervento pubblico per mezzo di strumenti di programmazione negoziata che emerge il profilo che appare di maggiore attualità.

#### 6. *I patti territoriali per lo sviluppo della formazione e dell'occupazione territoriale: la centralità delle Università nello sviluppo culturale e sociale*

Gli strumenti di programmazione negoziata tra enti pubblici e attori privati si sono arricchiti di ulteriori moduli aggregativi – *sub specie* di patti o accordi tra Università o enti di ricerca e formazione – già oggetto di previsione nella legge 30 dicembre 2010, n. 240 sotto la diversa denominazione di “federazioni”<sup>108</sup>. La funzione è quella di incentivare la formazione trasversale e interdisciplinare attraverso la sperimentazione, in sinergia con le forze produttive e gli *stakeholders* del territorio di riferimento, di profili professionali innovativi necessari allo sviluppo delle potenzialità e della competitività dei settori e delle filiere produttive nelle quali si registra una carente corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro<sup>109</sup>.

Infatti, i patti territoriali si configurano quali accordi strategici volti a rafforzare la complementarietà tra il sistema formativo, le istituzioni pubbliche e il tessuto produttivo locale, così da individuare risposte efficaci ai fabbisogni di competenze espressi dal mercato del lavoro<sup>110</sup>. Tale

<sup>108</sup> Cfr. art. 3, l. n. 240/2010 recante la disciplina in materia di «Federazione e fusione di atenei e razionalizzazione dell'offerta formativa».

<sup>109</sup> Sui cui cfr. già B. STANISCIÀ, *L'Europa dello sviluppo locale. I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata*, Roma, 2003, 42 ss.

<sup>110</sup> Sembra allora che tali strumenti assolvano anche ad una funzione di definizione di misure pubbliche di avviamento all'occupazione. Il tema è stato ampiamente indagato in dottrina. Cfr., per quel che qui rileva, U. COLETTA, *Collocamento dei lavoratori* (disciplina

dinamica sembra assumere maggiore rilievo nel contesto dell'*economia della conoscenza* ove la capacità di generare, trasferire e applicare conoscenze e competenze avanzate costituisce un fattore rilevante per lo sviluppo territoriale.

Sul versante del diritto positivo, i patti territoriali per la formazione interdisciplinare hanno trovato definizione con l'introduzione dell'art. 14-*bis* del d.l. 6 novembre 2021, n. 152<sup>111</sup>, istitutivo della misura finanziaria "Patti territoriali dell'alta formazione delle imprese", che ha prefigurato un nuovo paradigma di collaborazione tra Università, imprese e territori, finalizzato, come si è detto, alla formazione di professionalità innovative per lo sviluppo delle potenzialità locali.

La *ratio* sottesa al rinnovato assetto normativo pare risiedere nella consapevolezza che la transizione verso modelli economici incentrati sull'innovazione e la sostenibilità richieda un profondo rinnovamento delle competenze disponibili sul mercato del lavoro, attraverso il ricorso

---

del) voce, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960, 432 ss.; A. FERRARI, *Organizzazione amministrativa del lavoro*, Roma, 1973, *passim*; A. NATALINI, *La formazione professionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 1269 ss.; A. MASSERA, *Uguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. amm.*, 2009, 1 ss.; A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 2020, 807 ss.; B.G. MATTARELLA, *Lavoro* voce, in *Enc. dir., I tematici – Funzioni amministrative*, vol. III, Milano, 2022, 725 ss.; R. CIFARELLI, *Le misure di carattere sociale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 203 ss.; F. NARDELLI, *Il Supporto per la formazione e il lavoro. Prime riflessioni sullo strumento introdotto dal c.d. Decreto lavoro*, in *Lav. nella giur.*, 2023, 884 ss.; A. SCIALDONE, *Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2023, 1 ss.

<sup>111</sup> Cfr., in particolare, l'art. 28 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, conv. in legge 15 luglio 2022, n. 91 che nel corpo del richiamato d.l. n. 152/2021, conv. con modificazioni in legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha introdotto l'art. 14-*bis* ove si prevede che «al fine di promuovere l'interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi e altamente specializzati in grado di soddisfare i fabbisogni espressi dal mondo del lavoro e dalle filiere produttive nazionali, nonché di migliorare e ampliare l'offerta formativa universitaria anche attraverso la sua integrazione con le correlate attività di ricerca, sviluppo e innovazione, alle università che promuovono, nell'ambito della propria autonomia, la stipulazione di "Patti territoriali per l'alta formazione per le imprese", con imprese ovvero enti o istituzioni di ricerca pubblici o privati, nonché con altre università, pubbliche amministrazioni e società pubbliche, è attribuito, per gli anni dal 2022 al 2025, un contributo complessivo, a titolo di cofinanziamento, di euro 290 milioni, di cui 20 milioni di euro nel 2022 e 90 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025».

a modelli interdisciplinari<sup>112</sup> che integrino una pluralità di competenze. Le istituzioni Universitarie assumono un ruolo centrale quali *catalizzatori* di processi di sviluppo territoriale per la formazione di “capitale umano” qualificato<sup>113</sup> e il trasferimento delle competenze tecnologiche verso il sistema produttivo<sup>114</sup>.

Dal punto di vista strutturale, i patti territoriali per l’alta formazione prevedono la definizione di obiettivi strategici condivisi, la programmazione di interventi formativi coordinati, l’attivazione di meccanismi di trasferimento tecnologico e l’individuazione di sistemi di monitoraggio e valutazione delle *performance*, la cui efficacia dipende, in larga misura, dall’attitudine dei soggetti pubblici e privati che vi partecipano a definire una *governance* idonea a bilanciare le diverse istanze sociali e a garantire la sostenibilità delle iniziative intraprese<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> Infatti, la norma di riferimento (cfr. art. 14-*bis*, cit., nota 108) pone particolare enfasi sulla necessaria integrazione tra le discipline c.d. STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) e quelle di carattere sociale ed umanistico.

<sup>113</sup> Sul tema cfr. G. DELLA CANANEA, *Il diritto nello spazio europeo della ricerca*, in F. ASTONNE – F. MANGANARO – R. ROLLI – F. SAITTA (a cura di), *L’intervento pubblico nella ricerca scientifica*, Atti del XXIII Convegno di Copanello, Napoli, 2020, 23 ss. e ivi anche le riflessioni di W. GIULIETTI, *Partecipazioni societarie delle Università*, 85 ss. e di G. ARMANO, *L’intervento pubblico nella ricerca scientifica. le vicende di un diritto sociale in un paese diviso nella prospettiva della coesione e della specializzazione intelligente: il caso della regione siciliana*, 105 ss.

<sup>114</sup> In questo senso cfr. le recenti riflessioni di M. COCCONI, *Le riforme dell’istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2022, 63 ss.

<sup>115</sup> Con riferimento alla strutturazione della governance, l’art. 28, d.l. n. 50/2022 prevede anzitutto l’indicazione dei presupposti preordinati alla individuazione, tra le diverse Università, dell’istituzione chiamata ad assumerne la leadership, e cioè il numero di laureati rispetto alla popolazione residente nella regione interessata, il tasso di occupazione dei laureati a tre anni dalla laurea, la permanenza degli studenti nell’Università dove è stato intrapreso l’inizio del percorso di studi. La *ratio* della disposizione è quella di “premiare” gli Atenei in grado di “trattenere” la migrazione degli studenti che si dirigono verso altre Università per il completamento del percorso di studi specialistico o *post-lauream*. Trattasi, dunque, di una valutazione qualitativa e non meramente quantitativa, tesa a depurare il profilo numerico in ragione della capacità dell’Ateneo di programmare una offerta formativa effettivamente coerente con le istanze del territorio e delle imprese. L’articolazione organizzativa può inoltre prevedere un organo collegiale presieduto dal rettore dell’Università capofila (o da un suo delegato) con poteri di direzione, controllo e convocazione dell’organo e composto – proporzionalmente – da altri componenti designati dagli altri Atenei e dagli altri soggetti pubblici o privati che sottoscrivano il patto. La norma prevede altresì la possibilità di costituire federazioni tra Dipartimenti, del medesimo o di altro Ateneo, al fine di sviluppare iniziative progettuali settoriali.

Prova ne è il c.d. Patto territoriale tra le Università pugliesi.

La *governance* del Patto pugliese<sup>116</sup> si incentra su una organizzazione “flessibile” che riflette specificamente i principi della programmazione negoziata (partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nei processi decisionali e coordinamento delle diverse iniziative progettuali). La flessibilità del modello organizzativo consente, tuttavia, di adattare le forme di collaborazione alle specificità delle diverse iniziative di sviluppo locale, pur nella coerenza complessiva della strategia progettuale.

L’aspetto più innovativo dell’accordo risiede nell’integrazione di competenze e risorse diverse attraverso un approccio sistemico allo sviluppo territoriale. La collaborazione tra Università con vocazioni e indirizzi formativi diversificati pare generare sinergie che non sarebbero altrimenti raggiungibili per mezzo di azioni isolate. Uno schema siffatto dovrebbe tradurre in termini concreti l’opportunità di offrire un’offerta formativa diversificata e innovativa, di ottimizzare l’utilizzo delle risorse disponibili e di indirizzare i percorsi formativi in modo adeguato rispetto alle istanze occupazionali del territorio.

La dimensione territoriale sembrerebbe ulteriormente rafforzata dal coinvolgimento attivo dell’intero sistema produttivo regionale<sup>117</sup>. Tale partecipazione, tra l’altro, non è limitata alla fase di definizione degli obiettivi formativi, ma risulta estesa all’attività di progettazione dei percorsi didat-

---

<sup>116</sup> Il “patto territoriale sistema universitario pugliese” coinvolge i cinque atenei della regione – Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Politecnico di Bari, Università di Foggia, Università del Salento e Università LUM – Giuseppe Degennaro – nell’ambito di un progetto integrato di rafforzamento dell’offerta formativa nelle discipline STEM e di promozione della transizione digitale ed ecologica del sistema produttivo regionale. La *governance* del patto territoriale in esame prevede specificamente la costituzione di un organo collegiale composto da rappresentanti di tutti gli atenei partecipanti e un comitato di gestione con funzioni operative.

<sup>117</sup> L’accordo prevede, infatti, la partecipazione di oltre cento *stakeholder* tra imprese, enti e associazioni che partecipano a vario titolo alle iniziative progettuali. Si osserva, allora, che l’impatto atteso del patto pugliese sembra porsi oltre la dimensione meramente quantitativa dell’incremento di soggetti laureati in discipline STEM, estendendosi alla qualità dell’offerta formativa, al rafforzamento della capacità di attrazione degli Atenei pugliesi nei confronti di studenti provenienti da altre regioni e dall’intera area mediterranea, nonché alla promozione di processi di trasferimento tecnologico e creazione d’impresa. La sostenibilità del patto pugliese pare essere garantita da taluni fattori rilevanti, tra cui l’integrazione con le strategie di sviluppo regionale, il coinvolgimento attivo del sistema produttivo, la diversificazione delle fonti di finanziamento e l’implementazione di competenze e infrastrutture che possono generare benefici duraturi nel tempo.

tici, all'erogazione di contenuti specialistici, alla definizione di esperienze formative extra-didattiche, alla valutazione dei risultati e all'orientamento successivo verso le diverse opportunità occupazionali, così da garantire la stretta interconnessione tra le competenze sviluppate e i fabbisogni del mercato del lavoro.

La programmazione negoziata in ambito formativo, dunque, non si esaurisce in un mero strumento di definizione degli obiettivi, ma si sviluppa in un procedimento interattivo di co-progettazione delle iniziative formative con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati<sup>118</sup>. L'idoneità a mantenere una *governance* partecipata e inclusiva nel corso dell'intero processo di esecuzione dell'accordo costituisce, invero, uno dei principali "fattori di successo" dei patti territoriali, in quanto consente di preservare l'allineamento tra gli obiettivi formativi e le dinamiche evolutive del contesto socio-economico di riferimento.

La dimensione procedimentale assume, allora, una rilevanza particolare, poiché consente di adattare progressivamente le strategie formative alle trasformazioni del mercato del lavoro e alle nuove esigenze competitive delle imprese, garantendo al contempo la sostenibilità nel lungo periodo delle iniziative intraprese. L'efficacia del modello dipende, pertanto, non soltanto dalla qualità della progettazione iniziale, ma anche dalla capacità di sviluppare meccanismi di *feedback* e di correzione che permettano di intercettare tempestivamente le variazioni del contesto e di adeguare, di conseguenza, l'offerta formativa alla realtà modificata.

Tale approccio dinamico e adattivo rappresenta una delle principali innovazioni introdotte dai patti territoriali rispetto ai tradizionali modelli di programmazione dell'offerta scientifico-formativa, contraddistinti da una maggiore rigidità e da una minore capacità di risposta alle sollecitazioni provenienti dal tessuto produttivo. L'integrazione sistemica delle competenze e delle risorse disponibili sul territorio potrebbe consentire di superare i limiti connessi alla frammentazione delle iniziative pubbliche (nel settore dell'alta formazione), sovente caratterizzate da un approccio settoriale che non favorisce la creazione di sinergie e la condivisione di *best practices* tra i diversi ambiti disciplinari e professionali.

---

<sup>118</sup> Sul tema si vedano le riflessioni di V. MANZETTI, *La co-programmazione e la co-progettazione tra PA e enti del Terzo settore: dal ritrovarsi nel mezzo del cammin per una selva oscura, che la diritta via era smarrita ... ai raggi del "nuovo" pianeta dei Contratti pubblici*, in [www.nuoveautonomie.it](http://www.nuoveautonomie.it), 2023, 603 ss.



## 7. *Profili riassuntivi*

Può dirsi, muovendo dalle riflessioni sin qui svolte, che dall'analisi dei più recenti modelli di programmazione "condivisa"<sup>119</sup> può cogliersi una metamorfosi dell'identità degli strumenti di concertazione e, conseguentemente, di una parte assai rilevante dell'attività amministrativa, al fine di coordinare competenze e risorse quale risposta alla complessità delle istanze sociali.

Gli strumenti consensuali più recenti non rappresentano semplicemente tecniche alternative ai classici strumenti autoritativi; essi esprimono piuttosto l'idea di un rapporto profondamente diverso tra pubbliche Amministrazioni, incentrato sulla valorizzazione delle istanze sociali, delle specificità territoriali e delle risorse locali<sup>2</sup>.

La definizione di obiettivi condivisi e misurabili, corredata da meccanismi di monitoraggio *in itinere*, ha consentito allora di trasformare la programmazione da strumento di predeterminazione formale dell'*agere* pubblico in modelli articolati e dinamici preordinati ad orientare l'attività amministrativa condivisa verso obiettivi di benessere collettivo<sup>120</sup>, ai fini di quella che può definirsi una consapevolezza "a priori" degli effetti dell'azione amministrativa.

---

<sup>119</sup> Il riferimento – al netto delle possibili differenze che parte della riflessione giuridica individua tra i modelli di amministrazione consensuale (quelli propriamente per accordi o per negozi giuridici) e quelli di amministrazione condivisa, su cui cfr. già G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1997, 29 ss. – pare invece evocativo delle trasformazioni più attuali degli strumenti di programmazione negoziata. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA – M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Trento, 2022, 21 ss., rileva, infatti, che la caratteristica più evidente in tale modello di "fare amministrazione" è il mutamento della posizione del terzo, cioè di colui che si confronta, contrae, negozia, propone: la controparte dell'amministrazione. La posizione del terzo non è più la posizione di colui che difende soltanto interessi propri, ma di colui che partecipa, collabora, nell'elaborazione, in concreto, dell'interesse pubblico; sicché, l'interesse del terzo non è più, come nei modelli dell'amministrazione tradizionale, solo un interesse di natura economicopatrimoniale o comunque di difesa legittima di posizioni individuali, ma concorre alla determinazione del c.d. interesse pubblico concreto. Sul tema cfr., altresì, B.L. BOSCHETTI – N. BERTI – G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in B.L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa, primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024, 61 ss.

<sup>120</sup> Cfr. le riflessioni di E. FREDIANI, *La coprogettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021, 50 ss.

Una prospettiva siffatta è stata accelerata dal processo di integrazione (normativa, istituzionale e amministrativa) tra la dimensione nazionale e quella europea in materia di programmazione, che ha determinato una significativa evoluzione degli strumenti di coordinamento amministrativo nel senso della armonizzazione e razionalizzazione delle politiche di sviluppo locale.

L'approccio c.d. *place-based*, promosso nell'ambito delle politiche di coesione, ha trovato in taluni modelli di amministrazione per accordi – tra cui i patti territoriali che sono stati analizzati – una traduzione operativa particolarmente efficace. Questa tendenza segna il transito verso una nuova concezione di amministrazione condivisa: una sorta di categoria giuridico-formale volta a caratterizzare l'attività amministrativa, diventandone fonte, attraverso l'utilizzo della clausola generale dell'accordo quale parametro di valutazione della c.d. "allocazione efficiente delle risorse".

L'analisi di talune esperienze attuative ha rivelato, tuttavia, che la "flessibilità strutturale"<sup>121</sup> degli strumenti di programmazione negoziata ne costituisce, al contempo, il principale punto di forza e il maggiore elemento di criticità<sup>122</sup>. Se da un lato l'attitudine di tali modelli ad adattare procedure e contenuti alle specificità dei singoli contesti di applicazione rappresenta un vantaggio significativo rispetto agli strumenti tradizionali di programmazione, consentendo di dare risposta alle esigenze della "comunità" con maggiore tempestività ed efficacia e di verificare se le Amministrazioni, attraverso l'accordo, abbiano prodotto una utilità sociale maggiore del costo complessivo che questa stessa azione comporta<sup>123</sup>; dall'altro, sembra necessitare di una *governance* idonea a gestire la complessità delle diversificate specificità territoriali e a garantire, al contempo, il rispetto dei principi che informano l'attività amministrativa anche di natura consensuale<sup>124</sup>.

Nondimeno, la sperimentazione di forme "nuove" di patti territoriali in settori caratterizzati da elevato tecnicismo, come quello della formazione e della ricerca nella prospettiva estesa all'occupazione, evidenzia l'ido-

<sup>121</sup> Secondo la ricostruzione di N. BASSI, *Una giusta dose di flessibilità nell'applicazione degli istituti della consensualità amministrativa*, in *Foro amm. – C.d.S.*, 2008, 428 ss.

<sup>122</sup> Cfr. A. CARIOLA, *I patti territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, 311 ss.

<sup>123</sup> A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e Amministrazione di risultato*, cit., 240.

<sup>124</sup> In questo senso cfr. già R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi* voce, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 554 ss.; nonché, V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale dell'azione amministrativa (primo commento alla l. n. 15/2005 recante modifiche e integrazione alla l. n. 241/90)*, in *www.astridonline.it*, 2005, 1 ss.

neità di tali figure giuridiche ad avvantaggiarsi di meccanismi innovativi e a trovare applicazione in diversificati settori di vita pubblica.

L'integrazione tra istituzioni universitarie, sistema produttivo e territorio configura una modalità innovativa di esercizio delle funzioni amministrative in materia di formazione, orientata allo sviluppo di una sorta di "ecosistema territoriale dell'innovazione". La dimensione interdisciplinare degli accordi (*sub-specie* di patti territoriali) testimonia la consapevolezza della necessità di superare le tradizionali segmentazioni settoriali per affrontare i processi di transizione orientati allo sviluppo digitale, sostenibile ed ecologico della società contemporanea.

Emerge, in questo senso, l'orientamento della funzione di programmazione verso il risultato amministrativo, quale *innovazione più profonda del modo di concepire giuridicamente l'attività amministrativa*<sup>125</sup>. E del resto la rilevanza del risultato e della relativa attività amministrativa di programmazione condivisa costituiscono importanti chiavi di lettura degli interventi normativi in materia.

Il rinnovato protagonismo della dimensione programmatica territoriale non ripercorre strade già esplorate, ma si iscrive in una cornice socio-istituzionale in cui la previsione e la gestione anticipata del rischio amministrativo<sup>126</sup>, unitamente alla programmazione di comportamenti futuribili attraverso meccanismi di predeterminazione normativa, assumono una centralità sistemica che trascende la mera tecnica amministrativa per assurgere a principi fondanti dell'architettura dell'intervento pubblico, in settori, per l'addietro, oggetto di scelte "isolate" di Amministrazioni pure accomunate dal perseguimento di finalità pubbliche identiche e non sovrapponibili per il solo limite territoriale.

Le implicazioni di una siffatta evoluzione sembrano dilatare la dimensione meramente procedimentale per investire i fondamenti stessi della legittimazione democratica dell'*agere* pubblico<sup>127</sup>. In tal guisa, gli strumenti di programmazione negoziata in determinati settori si configurano quali modelli di "co-costruzione" del soddisfacimento di obiettivi comuni, che postulano forme nuove di *accountability* e di condivisione tra Amministrazioni e cittadini.

---

<sup>125</sup> In termini, F.G. SCOCA, *Attività amministrativa* voce, cit., 10.

<sup>126</sup> M. CLARICH, *Il nucleare e i rischi regolatori ("atomici")*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 685 ss., 687.

<sup>127</sup> V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, cit., 23; nonché, sempre sul tema della democrazia partecipativa, E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. e soc.*, 2016, 495 ss.

### Abstract

Il contributo analizza l'evoluzione degli strumenti di programmazione negoziata nell'ordinamento amministrativo, con particolare riferimento alle *figure iuris* degli accordi di programma e dei patti territoriali.

Premesse brevi note sul superamento della programmazione c.d. autoritativa e sulle trasformazioni del rapporto autorità-libertà, la riflessione approfondisce la disciplina giuridica dell'*amministrazione per accordi* nel contesto giuridico multilivello.

L'analisi delle recenti innovazioni normative in materia di patti territoriali e di talune, e significative, esperienze applicative, evidenzia come tali strumenti rappresentino una risposta efficace alle sfide poste dalle più attuali "rivoluzioni" che investono il diritto e la società contemporanea, nella prospettiva di favorire – nell'ottica di quello che viene definito risultato amministrativo – il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dei territori e delle relative comunità.

#### Inter-institutional strategic planning and consensual approach to territorial development

This paper analyzes the evolution of negotiated programming instruments within the multilevel administrative legal order, regarding the *legal figures* of program agreements and territorial pacts.

Following brief preliminary observations on the superseding of so-called authoritative programming and the transformations in the authority-liberty relationship, the reflection examines in depth the legal discipline of *administration by agreement* within the European, national, and regional legal context.

The analysis of recent normative innovations concerning territorial pacts and certain significant practical experiences demonstrates how such instruments represent an effective response to the challenges posed by the most current "revolutions" affecting law and contemporary society, with a view to promoting – in the perspective of what is defined as administrative outcome – the pursuit of sustainable development objectives for territories and their respective communities.