

Master in Analisi delle Politiche Pubbliche (Mapp)
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – Fax 011.564 51 10
E-mail: mapp@corep.it

8^a edizione: 2007-2008

Tesi di Master

Dott. Francesco Bonfigli

**Gli accordi programma in Piemonte nel periodo 2000-2007:
un'indagine esplorativa.**

Sottoposta a:

Dott.ssa Erminia Falcitelli
Osservatorio Regionale sulla Riforma Amministrativa
Regione Piemonte
Piazza Castello 165, Torino - 011.432.1111

Tutor interno:
Dott. Davide Barella

Torino, ottobre 2008

INDICE

Sintesi.....	2
1. La contrattualizzazione delle politiche pubbliche in Italia.....	3
2. Gli accordi di programma: aspetti giuridici.....	6
3. Gli accordi di programma in Piemonte: l'analisi empirica.....	10
3.1. Gli accordi di programma nel periodo 2000/2007.....	10
3.2. Gli attori.....	12
3.3. La durata	14
3.4. Il valore degli accordi di programma.....	15
3.5. Approfondimenti settoriali.....	17
Conclusioni.....	26
Riferimenti bibliografici.....	28

Sintesi

Con il presente lavoro ho cercato di colmare un vuoto conoscitivo circa le caratteristiche e l'andamento degli accordi di programma in Piemonte. In particolare, ho preso in considerazione gli accordi stipulati tra l'anno 2000 e l'anno 2007 (pubblicati nel B.U.R.), al fine di ricostruirne le caratteristiche principali.

La tesi si articola in tre parti distinte. Nella prima viene descritto il processo di contrattualizzazione delle politiche che si è sviluppato in Italia nel corso degli ultimi decenni, all'interno del quale è possibile ricondurre anche l'esperienza degli accordi di programma. La seconda parte è invece dedicata a ricostruire, sotto il profilo giuridico, l'istituto dell'accordo di programma. La terza parte del lavoro descrive e riassume i risultati emersi dall'analisi svolta sugli accordi di programma sottoscritti in Piemonte (e pubblicati nel BUR) nel periodo 2000-2007. Rispetto quest'ultimo punto, ho ritenuto opportuno sintetizzare i dati ottenuti all'interno di tabelle riepilogative, finalizzate a evidenziare gli aspetti principali della ricerca.

Per quanto riguarda l'analisi relativa agli accordi di programma, ho preso in considerazione quattro dimensioni principali degli accordi di programma: i settori di riferimento, i soggetti sottoscrittori, la durata prevista dell'accordo e i relativi finanziamenti.

- Settori di riferimento: in questa sede ho quantificato il numero degli accordi nei singoli settori, cercando sia di distinguere le competenze di policy dei settori, sia di evidenziare eventuali "zone grigie" in cui due o più settori si intersecano all'interno degli accordi.
- Attori: per far luce su questo aspetto, ho preso in considerazione due elementi: il numero di attori che hanno sottoscritto i singoli accordi di programma e il tipo di attori che interviene nei diversi settori.
- Durata: in questo ambito, ho cercato di quantificare la durata prevista degli accordi di programma, rispetto il termine ultimo di realizzazione degli interventi.
- Finanziamenti: per quanto riguarda questo aspetto, ho elaborato due tabelle; nella prima ho preso in considerazione gli impegni in relazione ai singoli settori, nella seconda, invece, ho cercato di approfondire tutti gli accordi il cui valore è inferiore al milione di euro.

Ho cercato, infine, di svolgere un'analisi qualitativa dei dati ottenuti, sia evidenziando alcune caratteristiche ricorrenti all'interno degli accordi di programma, sia ricostruendo un quadro d'insieme circa il loro utilizzo.

Per questo motivo, ho deciso di approfondire dei "casi studio" all'interno dei settori presi in considerazione: ovvero gli accordi relativi all'inondazione del 2000, gli accordi riconducibili alla Legge 4.1.2000 n.1 (Norme in materia di trasporto pubblico locale), e gli accordi relativi alla lotta biologica e integrata alle zanzare. Tutti e tre rispondono a logiche proprie, nel primo caso parliamo di accordi finalizzati a ovviare a situazioni di emergenza. Nel secondo caso, invece, è la Legge stessa a imporre l'utilizzo dell'accordo di programma per dare contenuto alle disposizioni di legge. Infine, ho deciso di approfondire gli accordi relativi alla lotta biologica e integrata alle zanzare perché, in questo ambito di intervento, sono presenti alcune delle principali caratteristiche di massima degli accordi di programma stipulati in Piemonte.

1. La contrattualizzazione delle politiche in Italia

Il processo di contrattualizzazione che coinvolge la Pubblica Amministrazione italiana prende il via nella seconda metà degli anni ottanta. In questo periodo, infatti, sono approvati una serie di provvedimenti normativi che mettono a disposizione delle pubbliche amministrazioni nuovi strumenti di azione (quali l'accordo di programma) ispirati al principio della contrattualizzazione.

In un primo tempo, questi strumenti hanno un campo d'intervento limitato; il loro utilizzo, infatti, è previsto solo per alcuni settori: il trasporto integrato nelle aree metropolitane, la costruzione e l'ampliamento di impianti ferroviari, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la tutela dell'ambiente, la ricerca scientifica e gli interventi per Roma capitale¹.

Solo a partire dagli anni novanta, le pratiche contrattuali cominciano a diffondersi in maniera omogenea in tutto il territorio, divenendo strumenti ordinari di utilizzo comune. In particolare, con la riforma dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, prende avvio una nuova fase in cui viene rivisto l'intero modo di concepire le politiche per lo sviluppo. Tra gli elementi distintivi della nuova stagione dell'intervento straordinario, emerge la graduale sostituzione delle classiche pratiche verticistiche, sintetizzabili nel sistema top-down, a favore di un nuovo modo di concepire le politiche per lo sviluppo che trova espressione nel sistema bottom-up. In linea con questo principio, sono promossi una serie di strumenti (ad esempio, il patto territoriale) finalizzati a promuovere gli interventi da realizzare su scala locale, attraverso processi negoziali che vedono gli attori concorrere alla definizione degli interventi, tempi di realizzazione, modalità, risorse da utilizzare e, infine, impegni e obblighi stabiliti in sede contrattuale.

Il contratto diventa peraltro uno degli strumenti privilegiati a cui ricorrere per la formulazione e per l'attuazione delle politiche pubbliche; la legge n. 142/1990 attribuisce all'accordo di programma una portata generale. In tal senso, la legge specifica l'importanza nel ricorso a questo strumento, " *per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti* ".²

La differenza rispetto al passato però non risiede nell'introduzione di pratiche contrattuali nell'agire delle pubbliche amministrazioni, ma piuttosto nel diverso utilizzo che viene fatto. Infatti, se prima questi strumenti venivano utilizzati dalle P.A. per reperire beni e servizi sul mercato (operando sul mercato come un vero e proprio soggetto privato al fine di provvedere all'approvvigionamento dei beni e servizi necessari), ora le amministrazioni tendono a servirsi del contratto per regolare le relazioni tra una pluralità di soggetti istituzionali variamente interessati ad uno specifico intervento (programma, progetto, ecc.). Il contratto, in tale contesto, non è più assimilabile ai normali contratti di diritto privato, ma piuttosto si può parlare di contratti di diritto pubblico. Quest'ultimi, infatti, a differenza dei tradizionali contratti di diritto privato, presentano delle notevoli differenze. Innanzitutto, i contratti di diritto pubblico tendono a produrre delle esternalità, talvolta connaturate alla tematica stessa dell'accordo, talvolta invece previste dalla legge stessa, (è un esempio la variazione degli strumenti urbanistici). In secondo luogo perché, mentre il contratto tipicamente inteso di solito si colloca all'interno del rapporto principale-agente, - dove appunto l'amministrazione (principale) affida a un agente il compito di portare avanti una determinata attività - nel caso dei contratti pubblici qui esaminati avviene diversamente. Infatti, in quest'ultimo caso, gli accordi sono il prodotto di un'intensa attività di cooperazione finalizzata alla realizzazione

¹ Bobbio L., Produzione di politiche pubbliche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in "Stato e Mercato", n.58, 2000, pp. 111-141.

²Cfr. art. 27, legge 8 giugno 1990, n.142 "Ordinamento delle autonomie locali".

di un determinato intervento, che coinvolge una pluralità di attori (pubblici e non). Tali attori sono chiamati in causa al fine di assumersi impegni precisi e porre a disposizione risorse proprie atte a garantire la realizzazione del progetto in questione. Questo non significa che precedentemente le decisioni erano prese al di fuori dei processi negoziali, poiché la decisione è sempre il risultato di un'intensa attività di mediazione tra i vari gruppi coinvolti. L'elemento di novità risiede nell'esplicitazione e nella trasparenza di tali processi, che vedono le pubbliche amministrazioni farsi carico "pubblicamente" degli impegni presi e cooperare al fine di realizzare i programmi; la negoziazione, quindi, non è più solo un processo "informale", ma piuttosto un processo pubblico; in cui gli attori coinvolti adottano un orientamento comune, rendono pubblico il dibattito, e cooperano al fine di raggiungere accordo finalizzato al conseguimento di un obiettivo comune.

L'introduzione di tali strumenti contrattuali può essere interpretabile come un possibile rimedio per superare l'elevata frammentazione del nostro sistema istituzionale in quelle situazioni decisionali che registrano una crescente interdipendenza tra amministrazioni (Comuni, Province, Regioni.). Spesso, infatti, le singole amministrazioni non dispongono di tutte le risorse necessarie atte a promuovere la soluzione di problemi complessi e a garantire la realizzazione dei progetti; le risorse giuridiche (autorizzazioni, nulla osta), conoscitive (necessarie per definire in maniera puntuale i problemi), finanziarie e politiche (indispensabili per ottenere il consenso sui progetti), di rado, sono presenti contemporaneamente in una sola P.A. La crescente interdipendenza tra amministrazione spinge queste verso l'adozione di moduli contrattuali e negoziati per promuovere la formulazione e l'attuazione delle politiche.

Può sembrare un controsenso il fatto che per semplificare si faccia uso di processi inclusivi, di cui è risaputa la complessità, dato che all'aumentare degli attori, generalmente, aumentano anche i costi di transazione e i tempi e, soprattutto, all'aumentare delle esternalità (positive o negative) si accresce anche l'interesse degli attori a partecipare a questi processi (la scelta di chi includere o escludere da questi processi è, infatti, uno dei problemi principali di questo nuovo corso); è anche vero, tuttavia, che, attraverso la concertazione, è possibile promuovere processi di natura incrementale per governare conflitti e dissidi - altrimenti difficilmente risolvibili - che vengono a crearsi tra le amministrazioni, favorendo il raggiungimento di soluzioni più ricche e articolate. In questa prospettiva, l'accordo di programma va visto in chiave di semplificazione, funzionale alla necessità di snellire i processi decisionali caratterizzati da interessi raramente coincidenti, attraverso il raggiungimento di una soluzione accettata da tutti gli attori coinvolti. In tal senso, il problema principale è riuscire a mettere al riparo il processo dalle eventuali critiche dei gruppi di interessi esclusi dal tavolo di negoziazione. L'aspetto prettamente pubblicistico degli accordi di programma (ad esempio la pubblicazione nel B.U.R. dell'avvio del procedimento) è appunto congruente a questa necessità: rendere pubblico il dibattito, cercando di garantire più trasparenza possibile.

L'obiettivo appare, quindi, quello di semplificare il processo in chiave decisionale, attraverso "un esame congiunto delle linee di azione proposte dai vari attori"³. Attraverso l'accordo, non si attua più, quindi, il coordinamento negativo, dove per ottenere l'approvazione il progetto deve superare un lungo iter, visto che la normativa ha riconosciuto un diritto di intervento a tutti gli enti che hanno competenze sul problema che si affronta, ma un coordinamento positivo, dove l'assenso delle amministrazioni non viene più richiesto tramite un benestare⁴, ma attraverso la ricerca congiunta di una soluzione condivisa. Attraverso il coordinamento negativo, infatti, di volta in volta si cerca di calibrare il processo sulla base delle preferenze degli attori coinvolti, al fine di evitare qualsiasi interferenza con le altre amministrazioni; l'amministrazione proponente adatta la propria strategia in modo tale da evitare possibili conflitti e pareri negativi. Si può parlare di un coordinamento

³ Bobbio, L., Produzione di politiche pubbliche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in "Stato e Mercato", n. 58, 2000, pp. 111-141.

⁴ Bobbio, L., La democrazia non abita a Gordio, pp. 83-84 Franco Angeli, Milano, 1996.

“parametrico”⁵, in cui l’amministrazione usa come parametro di riferimento la linea di azione scelta dalle altre P.A e, sulla base di quest’ultima, modella la propria strategia.

Tale modo di procedere presenta dei limiti. Per ottimizzare un percorso sequenziale è innanzitutto necessario conoscere in anticipo le idee e le strategie di tutti i soggetti coinvolti. In secondo luogo, la natura sequenziale del coordinamento negativo, unita ad asimmetrie informative, rende difficoltoso in caso di errore fare marcia indietro e -qualora servisse- ricalibrare le strategie sulla base delle nuove informazioni.

In virtù di quanto detto, la sequenzialità delle procedure rappresenta il principale limite del coordinamento negativo. Il coordinamento positivo nasce per sopperire a questo limite; porre gli attori “interessati e/o competenti” intorno a un tavolo, imponendo loro di confrontarsi in maniera diretta, ha lo scopo di sincronizzare le strategie dei singoli attori sulla base delle diverse preferenze e di apportare eventuali rapidi aggiustamenti. Tale caratteristica, tipica degli strumenti negoziali, è probabilmente alla base della loro diffusione come possibile modulo di azione della pubblica amministrazione italiana. Questa tipologia di strumenti (a cui è possibile ricondurre non solo l’accordo di programma) può pertanto essere vista in chiave decisionale, ovvero come mezzo congruo al raggiungimento nel più breve tempo possibile di un accordo.

In sintesi, questo nuovo corso va interpretato come il tentativo di semplificare i processi decisionali, potenzialmente conflittuali, attraverso la rottura della sequenzialità delle procedure; mediante il ricorso a pratiche negoziali che consentono di apportare aggiustamenti incrementali ai progetti, consentendo, in un secondo tempo, di raggiungere soluzioni condivise.

⁵ Bobbio, L., *La democrazia non abita a Gordio*, pp.81, Franco Angeli, Milano, 1996.

2. Gli accordi di programma: aspetti giuridici

L'istituto dell'accordo di programma fa la sua comparsa nel nostro ordinamento nella seconda metà degli anni ottanta, con l'articolo 25 della legge n.210 del 25 maggio 1985 (istituzione dell'ente ferroviario dello stato). Con tale legge vengono introdotti alcuni dei principi che, più tardi, entreranno a far parte dell'esperienza di questo istituto: lo scopo (efficacia e coordinamento dell'agire amministrativo), e la modalità di approvazione (attraverso un atto formale) degli accordi di programma. Successivamente, con la legge di riforma degli enti locali (la legge 142/1990, poi riformata e con il D.lgs 267/2000), si giunge a una definizione più puntuale di tale istituto.

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”

Articolo 34 Accordi di programma

1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, e' approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed e' pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

8. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma e' promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 e' in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed e' composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto.

In particolare, l'articolo 34 del d.lgs. n. 267/2000⁶ sottolinea due delle principali finalità degli accordi di programma: il coordinamento, inteso come il tentativo di sincronizzare l'attività delle amministrazioni coinvolte sulla base di un obiettivo comune, tenendo conto delle specifiche attribuzioni e interessi delle stesse, e la programmazione che sottende all'attività di monitoraggio in sede di attuazione. Rispetto quest'ultimo elemento, viene evidenziata la necessità, in sede contrattuale, di istaurare rapporti di collaborazione che non si esauriscano con la mera approvazione dell'accordo, ma che proseguano nelle fasi successive con il fine di vigilare sia sulla corretta esecuzione del progetto che sul rispetto di quanto concordato in sede contrattuale. Il d.lgs. n. 267/2000 individua anche i soggetti necessari (regione, provincia, comune) abilitati a promuovere gli accordi di programma, scelti sulla base della competenza primaria o prevalente sull'opera che si intende realizzare, e il criterio di individuazione della legittimazione, ovvero "l'interesse". Secondo la legge, infatti, il semplice interesse è sufficiente a legittimare l'amministrazione proponente.

Il quadro normativo generale in materia di accordi di programma lascia aperte molte questioni e soprattutto non esplicita puntualmente alcuni passaggi procedurali. Per colmare tali lacune, la Regione Piemonte ha ritenuto opportuno adottare una deliberazione della giunta regionale in merito al procedimento degli accordi di programma⁷, al fine di fornire direttive e indicazioni su alcuni passaggi in cui si articola la procedura di formazione. Lo scopo di tale atto è fornire delle indicazioni chiare sul procedimento di formazione dell'accordo, al fine di evitare il ricorso inopportuno a questo strumento e di ridurre il rischio di comportamenti non omogenei e di contenzioso rispetto agli atti finali.

Nel provvedimento regionale, infatti, vengono specificati gli ambiti di applicazione dell'istituto (programmi di intervento di interesse pubblico), il contenuto minimo degli accordi di programma (l'oggetto dell'accordo, i soggetti partecipanti e gli obblighi), la fase dell'iniziativa, funzioni e attività e il ruolo del responsabile del procedimento. In linea generale, per gli accordi di programma

⁶ Cfr. D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

⁷ D.G.R. n. 27 – 23223. Assunzioni di direttive in merito al procedimento amministrativo sugli accordi di programma.

(così come per qualsiasi intervento pubblico) è possibile distinguere tre macro fasi: la formulazione, l'approvazione e l'attuazione.

Il procedimento prende il via con l'atto di iniziativa che, una volta sottoscritto dal Sindaco, dal Presidente della Provincia o dal Presidente della Regione sulla base della competenza principale dell'intervento, viene inoltrato al Presidente della Giunta Regionale. Tale atto deve specificare il contenuto minimo dell'accordo: l'oggetto, le opere previste, i programmi di intervento, i soggetti coinvolti e il termine entro il quale l'accordo deve essere realizzato. Successivamente, se la proposta di accordo risulta ammissibile, l'atto di iniziativa viene formalizzato attraverso la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione. Questo passaggio è molto importante, perché consente di dare visibilità al progetto in questione e di informare tutti i soggetti indirettamente interessati dell'inizio del procedimento.

Una volta che l'atto di iniziativa dell'accordo viene approvato dall'organo competente, si entra nella fase successiva, l'istruttoria. In questa fase viene solitamente formato un comitato ad hoc⁸ per la puntuale definizione del contenuto dell'accordo: tale organismo è composto dai rappresentanti dei soggetti coinvolti e da tutti coloro che, a vario titolo, sono interessati alla conclusione dello stesso. Non è previsto un limite massimo o minimo di membri (in tale sede possono partecipare anche i privati a scopo di presentare osservazioni e proposte).

N.B.: Per quanto riguarda la partecipazione dei privati, quest'ultimi non possono promuovere gli accordi di programma, ma hanno la possibilità di partecipare attivamente alla fase di definizione degli stessi (TAR Lazio, I, 20 gennaio 1995 n.62), per cui, anche se "concretamente" non possono essere considerati come parti di un accordo, hanno la facoltà di influenzare, in veste di "collaboratori", il contenuto delle scelte prese nel corso del procedimento.

A supporto dell'organismo collegiale deputato al coordinamento dei lavori, viene spesso affiancata una segreteria tecnica, composta sia da funzionari degli enti locali, sia da tecnici specializzati nelle tematiche in esame. Lo scopo principale della segreteria è quello di condurre studi preliminari propedeutici alla formulazione dell'accordo stesso, attraverso l'acquisizione di quelle informazioni che, ai fini dell'elaborazione dell'accordo, potrebbero rivelarsi utili.

Una volta definiti gli aspetti essenziali dell'accordo, questi dovrà comprendere il programma di attuazione, la ripartizione dei costi, il piano finanziario, la modalità di attuazione e tutte le eventuali garanzie atte ad evitare inadempimenti, come le possibili sanzioni e le modalità di controllo.

Successivamente, il progetto deve essere approvato da tutti i soggetti pubblici che vi hanno partecipato. Il comma IV dell'art. 34 del D.lgs n. 267/2000 prevede, infatti che *"l'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione"*. Solo *"ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza"* (Art. 34, comma 5, d.lgs. n. 267/2000). L'attribuzione di efficacia avviene mediante l'adozione di un atto formale emanato dalla stessa autorità che ha promosso l'accordo di

⁸. Giuseppe di Gaspare, Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale, in Amministrazione in cammino, 2004.

programma. Il valore di questo atto è quello di produrre effetti giuridici che estendono anche a terzi l'efficacia dell'accordo; senza l'atto formale, infatti, il valore dell'accordo avrebbe effetto solo per i sottoscrittori pubblici.

È utile sottolineare che, sebbene l'accordo acquisisca valenza normativa solo attraverso l'atto formale, la vera fonte dell'accordo rimane pur sempre il prodotto della "volontà collegiale"⁹ che ha dato vita all'A.P. stesso. Attraverso l'atto formale, l'accordo di programma acquisisce un carattere "obbligatorio", ovvero determina la nascita di determinati obblighi, precedentemente stabiliti, che vincolano i soggetti che hanno partecipato al processo.

Per garantire che l'attuazione del programma avvenga in maniera conforme al contenuto dell'accordo, si provvede inoltre alla costituzione di un organo di vigilanza (vedi art. 27, comma 6, l. n. 142/1990) deputato al controllo in itinere; il comitato di sorveglianza, all'atto di insediamento, stabilisce la sua organizzazione interna, i tempi e le modalità d'intervento. Tale strumento consente di garantire un certo grado di vigilanza sul processo attuativo, permettendo di valutare lo svolgimento dei lavori e individuando eventuali criticità. Di solito, al collegio di vigilanza viene affiancata una segreteria tecnica che svolge un'attività di monitoraggio finalizzata al reperimento di tutti i dati utili.

In sintesi, le principali prerogative del collegio sono: la richiesta di relazioni periodiche (annuali o semestrali) ai soggetti coinvolti, l'eventuale individuazione di tutti i possibili ostacoli al processo attuativo, la richiesta di visionare tutti i documenti ritenuti utili al fine di mantenere il controllo sul processo, le convocazioni dei funzionari, le ispezioni e la verifica su eventuali inadempimenti, l'avvio di un'eventuale procedura sostitutiva. In questo caso, il soggetto inadempiente viene diffidato, ed entro un periodo di tempo non superiore a trenta giorni è obbligato a provvedere; qualora ciò non dovesse avvenire, il Presidente della Giunta Regionale procede con la nomina di un commissario che provvederà all'applicazione delle sanzioni previste.

⁹ R. Ferrara, Gli accordi di programma, potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata, Cedam, Padova, 1993.

3. Gli accordi di programma in Piemonte: l'analisi empirica

Questo capitolo è dedicato all'analisi empirica degli accordi di programma. L'universo di riferimento è rappresentato dagli accordi di programma pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte nel periodo 2000-2007. Nella prima parte del lavoro, propongo un'analisi di sintesi, volta ad evidenziare i tratti fondamentali del fenomeno ed in particolare il suo andamento nel tempo e le sue principali caratteristiche (settori di riferimento, valore finanziario dell'accordo, numero di attori coinvolti). Infine, pur nella limitatezza delle informazioni disponibili, cerco di sviluppare, nella seconda parte del capitolo, un'indagine qualitativa, con particolare attenzione a specifiche categorie di accordi.

3.1 Gli accordi di programma nel periodo 2000/2007

Nella tabella 1 ho ricostruito l'andamento degli accordi di programma stipulati in Piemonte nel periodo 2000-2007, complessivamente sono stati censiti 266 accordi di programma (da questo punto indicati anche con A.P.). Il ricorso all'istituto dell'A.P. raggiunge i livelli massimi negli anni 2001 e 2004 (rispettivamente 59 e 51 accordi) mentre nell'anno 2005 si riscontra il minor numero di accordi (14 accordi). Nelle altre annualità esaminate, il numero di A.P. stipulato risulta piuttosto costante (con valori che si aggirano sui 30 accordi di programma per anno). Riguardo ai singoli settori di intervento, la tabella evidenzia un elevato numero di accordi di programma che ricadono

nel settore infrastrutturale, seguito a lunga distanza da quello ambientale. Per converso, la sanità e il turismo sono settori in cui il numero degli accordi di programma stipulati è minimo.

Tabella 1: numero di accordi di programma per anno

ANNO	SETTORE						
	Turismo	Ambiente	Infrastrutture	Sanità	Sociale	Tot.	Tot (%)
2000	4	6	12	2	5	29	11%
2001	10	12	30	2	5	59	22%
2002	4	5	17	1	4	31	12%
2003	3	5	16	1	3	28	10%
2004	4	8	33		6	51	19%
2005		7	5		2	14	5%
2006		4	17		5	26	10%
2007	1	6	17		4	28	11%
Tot.	26	53	147	6	34	266	
Tot %	10%	20%	55%	2%	13%		100%

Fonte: Bolettino Ufficiale Regione Piemonte

In merito all'incremento di A.P. registrato negli anni 2001, le motivazioni è riconducibile sia alle eccezionali inondazioni del 2000, sia all'applicazione della Legge 4.1.2000 n.1 (Norme in materia di trasporto pubblico locale). Ambedue, infatti, sembrano aver inciso in maniera considerevole sul numero di accordi di programma stipulati nel proprio settore di riferimento (rispettivamente ambiente e infrastrutture). Nel primo caso, se si confronta la media degli accordi nel settore ambientale in tutto il periodo preso in considerazione (dal 2000 al 2007) con l'anno 2001, si registra un aumento di 5 A.P. (nel 2001 sono stati stipulati 12 accordi).

Per quanto riguarda le Infrastrutture, l'incremento di accordi sembra essere stato determinato dalle disposizioni della legge 4.1.2000 n.1¹⁰ che ha esplicitamente individuato negli accordi di programma lo strumento preferenziale per dare contenuto alle disposizioni relative al rinnovamento dei Trasporti Pubblici Locali (in aree definite a domanda debole).

Nel 2001, infatti, gli accordi relativi alle infrastrutture sono circa 30; considerando che negli altri anni la media registrata è di circa 18 A.P., si può dedurre che i 15 accordi di programma relativi alla riforma dei T.P.L. abbiano inciso sul numero complessivo di accordi di programma stipulati nell'anno 2001.

I settori di riferimento

¹⁰ Cfr. l. 4 gennaio 2000, n.1 "Norme in materia di trasporto pubblico locale", in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422

Al fine di classificare i diversi A.P. sono stati individuati 5 settori di riferimento: Turismo, Ambiente, Infrastrutture, Sanità e Sociale.

Generalmente gli interventi che ricadono in questi settori sono i seguenti:

Infrastrutture: grandi opere (ponti, edifici, complessi polifunzionali, palazzetti dello sport, strade), difesa del suolo (ricostruzione argini, discariche, depuratori, sistemazione idraulica del territorio, interventi minori (parcheggi, marciapiedi..), trasporti.

Ambiente: interventi di lotta biologica integrata alle zanzare, difesa del patrimonio ambientale.

Turismo: beni culturali (ristrutturazione castelli, aree ad elevato interesse culturale), riqualificazione ambientale e culturale di aree, parchi nazionali.

Sanità: ampliamento di complessi ospedalieri, presidi socio-sanitari e assistenziali.

Sociale: centro servizi per anziani, integrazione persone svantaggiate.

E' opportuno tuttavia segnalare che non sempre è possibile classificare un accordo in un singolo settore. Infatti, alcuni accordi sono multi settoriali agendo contemporaneamente su più settori. E' il caso, ad esempio, degli accordi relativi all'Ambiente e di quelli in ambito sanitario (l'ampliamento di un ospedale o la sua edificazione rende difficile collocare l'intervento in un campo preciso, visto che un intervento di questo tipo può essere facilmente collocabile a metà tra il settore delle Infrastrutture e in quello sanitario).

3.2 Gli attori

Un tratto caratteristico degli accordi di programma risiede nel coinvolgere una pluralità di soggetti istituzionali potenzialmente interessati ad uno specifico intervento (programma, progetto, opera, ecc.). A tal proposito, gli accordi di programma possono essere classificati anche in ragione della presenza di diversi attori. Per questo motivo, la tabella 2 è stata elaborata per evidenziare la presenza degli attori nei singoli accordi di programma.

Tabella 2: numero di sottoscrittori per accordo

Settore	N. di attori				
	2	3\4	5\6	7\10	>10
Turismo	23%	47%	10%		20%
Ambiente	34%	8%	6	28%	22%
Infrastrutture	62%	28%	7%	1%	1%
Sanità	60%	20%		20%	
Sociale	33%	30%	11%	11%	15%
Tot (%)	50%	26%	8%	8%	8%

Dalla tabella 2 si evince che la maggior parte degli accordi sono stati stipulati da due soli enti. In particolare, il settore delle infrastrutture presenta il massimo numero di accordi bilaterali (con il 62%); una parte consistente di questi accordi (15) sono riconducibili all'applicazione della detta legge 4.1.2000 n.1, visto che, in questo caso, gli accordi prevedono la partecipazione fissa di due attori. Discorso diverso, invece, per il settore ambientale che, se da un lato presenta un'elevata quota di accordi bilaterali, dall'altro ha il maggior numero di accordi ad elevata partecipazione (più di sette attori). In particolare, tra gli accordi che registrano una presenza di sette o più soggetti, quantificabile nel 50% ricadono nel settore ambientale. Tra questi ultimi una quota significativa riguardano gli interventi di lotta biologica e integrata alle zanzare.

Inoltre, è emerso che, generalmente, gli accordi che vedono la partecipazione di solo due attori sono caratterizzati, tendenzialmente, da un'ampia presenza di Comuni e, in alcuni casi, da un'elevata presenza delle Province, soprattutto nel settore delle infrastrutture. La Regione raramente entra a far parte di accordi di questo tipo: la motivazione potrebbe essere riconducibile alla scala ridotta degli interventi.

La tabella 3 è stata costruita al fine di evidenziare il grado di presenza dei principali soggetti pubblici (Regione, Provincia, ecc.).

I dati ottenuti permettono di evidenziare l'elevata partecipazione di Comuni e Province. I Comuni sono presenti nel 42% degli accordi presi in considerazione, con una media del 40%, e un valore del 50% nel settore della sanità.

Per quanto riguarda la Provincia, la presenza di questo attore si attesta intorno al 34% degli accordi complessivi, con una media del 20%. In particolare, i settori che vedono la massima adesione di questo attore sono quelli delle infrastrutture e dell'ambiente; viceversa, il settore del sociale registra il minor numero di accordi con la partecipazione della Provincia.

Al contrario, per quanto riguarda tutti gli AP, l'Asl e la Regione sono gli attori meno presenti: rispettivamente con 2% e il 10%. La presenza della Regione raggiunge i livelli massimi solo nel settore del turismo e in quello delle infrastrutture.

Tabella 3: attori nei singoli settori

Settore	Attori				
	Regione	Provincia	Comune	Asl	Altro
Turismo	21%	14%	42%	0	4%
Ambiente	6%	22%	47%	0	5%
Infrastrutture	11%	31%	41%	0	20%
Sanità	7%	14%	50%	21%	0
Sociale	5%	11%	41%	11%	4%
Tot Attori	10%	34%	42%	2%	16 %

Sulla base di questi dati è possibile formulare alcune considerazioni, soprattutto in merito alla presenza degli attori nei settori presi in esame.

La prima considerazione riguarda i Comuni che sono gli enti che più spesso prendono parte agli accordi di programma. In primo luogo, si può ipotizzare che le principali risorse dei Comuni siano conoscitive e giuridiche. Nel primo caso perché molto spesso provvedono alla definizione dei problemi e, in un secondo tempo, procedono con le eventuali iniziative in merito agli interventi da

compiere. Nel secondo perché, a tutti gli enti locali che hanno competenze territoriali sul problema da affrontare, viene riconosciuto un diritto di intervento, sintetizzabile in tutti gli atti necessari alla realizzazione del medesimo: autorizzazioni, pareri tecnici, nulla osta, assensi etc. Questo fa sì che, quando la scala d'intervento è piuttosto ampia, per dare contenuto agli accordi sia necessario estendere la partecipazione a tutti quegli attori in possesso delle risorse giuridiche atte a garantire la realizzazione dell'accordo.

Per quanto riguarda invece la Provincia, come abbiamo visto, a volte la sua partecipazione è legata alla necessità di programmare a livello locale gli interventi da implementare (in questo caso specifico la risorsa a disposizione della Provincia, per cui il suo intervento diviene fondamentale, sembra essere quella giuridica, sintetizzabile nell'attività di programmazione). È il caso della Legge 4.1.2000 n.1, dove la Provincia ha provveduto all'individuazione dei destinatari dei finanziamenti, facendo, inoltre, da raccordo tra gli enti locali e la Regione.

Tabella 4: attori definiti "Altro"

Anno	Comunità Montana	Associazioni	Consorzi	Fondazioni	Agenzie	S.p.A.	Università	Ministero	Totale	Tot (%)
Turismo	7	3							10	4%
Ambiente	2	6	2		1		1	1	13	5%
Infrastrutture	18	6	9	1	1	4	3	9	51	20%
Sanità							1		1	
Sociale	3	2	2		1		1	1	10	4%
Tot	30	17	13	1	3	4	6	11	85	
Tot (%)	6%	3%	2%		1%	1%	1%	2%		16%

Come precedentemente accennato, ho preso in considerazione solo gli enti che più frequentemente entrano in questi processi; in realtà, anche altri attori gravitano intorno a questi processi.

Per semplificazione, quest'ultimi li ho denominati "altro"; in questa categoria rientrano tutti quegli attori che partecipano all'elaborazione degli accordi di programma, seppure con minor frequenza.

In alcuni casi, tuttavia, la presenza di questi soggetti residuali è solo relativamente minore (vedi ad esempio le Comunità Montane, hanno un tasso di partecipazione tutt'altro che trascurabile).

Come si può osservare dalla tabella 4, le Comunità Montane e le Associazioni (ad esempio di comuni) sono particolarmente presenti, rispettivamente nel 6% e nel 3% degli accordi di programma. Nello specifico, si registra la maggior presenza delle Comunità Montane nell'anno 2001: il motivo è principalmente riconducibile agli interventi post-alluvionali che hanno interessato la Regione Piemonte in questo periodo; le Comunità Montane, infatti, sono state insieme ai Comuni le destinatarie di finanziamenti rivolti al recupero delle aree danneggiate. Per quanto riguarda i Consorzi, l'adesione agli accordi si attesta intorno al 2%: la presenza di questo attore è riconducibile agli interventi nel settore socio-assistenziale e negli accordi relativi alla sistemazione idraulica del territorio.

3.3 La durata prevista degli accordi

Al fine di definire meglio alcune delle caratteristiche di massima degli accordi di programma, ho deciso di approfondire anche l'aspetto della loro durata. La tabella 5 è stata elaborata per comprendere quali siano i tempi di realizzazione previsti per l'implementazione degli interventi presi in considerazione. A tal proposito, bisogna fare una precisazione: nel testo degli accordi riportato sul BUR (la nostra fonte) non sempre è possibile individuare la durata dell'accordo; solo

per meno della metà (44%) degli accordi esaminati è stato possibile rintracciare il periodo previsto per la loro attuazione.

Tabella 5: *durata degli accordi di programma (in anni)*

Settore	Durata accordi (in anni)						Totale
	>1	2	3	4	>4	Altro	
Turismo	1	1		1	1	1	
Ambiente	19	4	3	2	2		
Infrastrutture	18	16	20	6	6	3	
Sanità							
Sociale	4	4	4				
Tot	42	25	27	9	9	4	
Tot (%)	38%	22%	24%	8%	8%		100%

Ciò premesso, la maggior parte degli accordi presi in esame prevedono un periodo di realizzazione massimo di 3 anni (84% dei casi). I settori in cui i tempi di realizzazione degli accordi rientrano in questa tempistica sono soprattutto quello delle infrastrutture (78%) e dell'ambiente. Per quanto riguarda le infrastrutture, gli accordi sono relativi a interventi che prevedono la partecipazione di un numero limitato di enti locali; raramente, inoltre, sono coinvolte la Regione e le Province.

Per quanto concerne il settore ambientale, circa 86% degli accordi relativi a questo settore prevedono la conclusione dei lavori in tre anni; in casi particolari, come ad esempio la lotta biologica alle zanzare, la durata media è di circa un anno.

3.4 Il valore degli accordi di programma

Dopo aver analizzato i settori di riferimento, la presenza degli attori che prendono parte con maggior frequenza negli accordi di programma e la durata degli accordi, ho preso in esame gli importi relativi agli accordi di programma. Anche qui si è riscontrata una certa frammentazione dei dati, infatti, risulta piuttosto difficile ricostruire un quadro generale. Per cui, al fine di fare ordine su questo specifico aspetto, ho ritenuto opportuno realizzare alcune tabelle riepilogative, dove ho preso in considerazione il valore degli accordi rispetto i settori coinvolti.

In particolari settori, come ad esempio le Infrastrutture e l'Ambiente non ho potuto prendere in considerazione tutto il campione di riferimento, questo perché nel B.U.R. non sono stati riportati gli importi relativi agli accordi di programma, complessivamente i dati presi in considerazione corrispondono al 58% del totale.

La motivazione potrebbe essere riconducibile sia al fatto che in molti casi gli accordi presi in esame non sono stati riportati integralmente, sia alla mancata pubblicazione del testo del B.U.R., consentendo però la consultazione del testo integrale solo nella sede degli enti che hanno partecipato alla stipulazione dell'accordo di programma. A questi, si aggiungono tutti quegli accordi che, una volta approvati, rimandano l'attuazione al reperimento di fondi. In alcuni casi, infatti, l'esito positivo dell'accordo è strettamente legato alla richiesta di finanziamento promosso dall'ente promotore dell'accordo di programma.

Tabella 6: *valore accordi di programma (in milioni di euro.)*

Valore	Settore					Tot
	Turismo	Ambiente	Infrastrutture	Sanità	Sociale	
<1 mil	7	38	58		4	107
1/2 mil	2	1	9		2	14
2/5 mil	1		6			7
5/10 mil	1		8	1	1	11
>10 mil	5	3	7		1	16
Tot	16	42	88	1	8	155
N.R	10	11	59	4	26	112
Tot A.P.	26	53	147	6	34	267

Dall'analisi dei dati emerge una forte concentrazione di accordi che prevedono finanziamenti intorno al 1.000.000 euro. Il motivo alla base della scelta di utilizzare una scala così ampia è dovuto alla necessità di poter includere, all'interno della classificazione, tutta la gamma di valori emersi nell'analisi degli accordi e, in secondo tempo, riuscire a ricostruire un quadro completo circa l'ammontare degli importi relativi agli accordi di programma.

Tabella 7: *accordi di programma con valore compreso tra 0/1.000.000 euro.*

Settore	Valore	
	0/1.000.000 di euro	Valore (%)
Turismo	7	43%
Ambiente	38	90%
Infrastrutture	58	66%
Sanità		
Sociale	4	50%
Totale	107	69%

Solo il settore delle Infrastrutture registra, in maniera rilevante, un numero di accordi di programma con importi superiori al 1.000.000 di euro(34%). Il motivo può essere riconducibile a tutti quegli interventi rivolti all'ampliamento o alla costruzione di grandi opere, oppure ad interventi multi settoriali.

Discorso a parte invece per l'ambiente, dove la quasi totalità degli accordi (90%) sono compresi all'interno del milione di euro. La motivazione può essere riconducibile all'enorme mole di interventi relativi alla lotta alle zanzare, visto che costituiscono quasi il 50% del totale degli accordi ambientali e, nella maggior parte dei casi, con importi che non superano i 200.000 euro.

Si può inoltre ipotizzare che quando ci troviamo di fronte ad accordi con importi modesti, i Comuni siano gli attori più presenti. Anche in questo caso gli accordi relativi alla lotta biologica alle zanzare forniscono un chiaro esempio: su 25 accordi di programma, infatti, ben 23 vedono la partecipazione quasi esclusiva dei Comuni; gli unici due casi in cui interviene la Regione è per concorrere al

finanziamento dei progetti, visto che, in questi casi specifici, l'importo degli interventi supera i 5 milioni di euro.

La partecipazione della Regione, quindi, sembra funzionale alla necessità di cofinanziare gli interventi promossi a livello locale, soprattutto quando gli enti non sono in grado di reperire da soli tutte le risorse economiche necessarie. Si può ipotizzare, di conseguenza, che, in determinate circostanze, siano le risorse finanziarie a favorire l'intervento della Regione negli accordi di programma. Un altro esempio è il caso delle iniziative rivolte al recupero delle aree danneggiate dall'alluvione del 2000, dove la Regione ha provveduto a finanziare direttamente o indirettamente i Comuni colpiti dalle calamità.

3.5 Approfondimenti settoriali

In questa sede viene proposta una sintesi delle principali peculiarità degli accordi di programma sottoscritti nei diversi settori presi in considerazione, cercando, in un secondo tempo, di approfondire alcuni "casi particolari" in cui mi sono imbattuto durante il lavoro di ricerca.

La maggior parte degli accordi di programma presi in esame molto spesso rispondono a logiche interne che non permettono di ricostruire in maniera puntuale un quadro d'insieme coerente.

Come già accennato, eventi di politica e fattori esterni (le inondazioni potrebbero costituire un esempio concreto) possono repentinamente cambiare le priorità in seno alle pubbliche amministrazioni.

Per questo motivo, ho ritenuto opportuno approfondire tre casi: gli accordi connessi agli eventi alluvionali del 2000, gli accordi riconducibili alle disposizioni della Legge 4.1.2000 n.1 in materia di trasporto pubblico locale, e gli accordi relativi alla lotta biologica alle zanzare.

Tutti e tre rispondono a una logica ben definita. Gli accordi relativi alle inondazioni sembrano funzionali alla necessità di concordare rapidamente interventi integrati, finalizzati al ripristino di aree danneggiate dalle eccezionali precipitazioni. Gli accordi relativi alla legge 4.1.2000 n.1 costituiscono invece un esempio di accordi "imposti" della normativa. Infine, gli accordi relativi alla lotta biologica e integrata alle zanzare costituiscono sia un insieme piuttosto significativo degli accordi Ambientali, sia un micro-cosmo atto a rappresentare l'archetipo degli accordi di programma stipulati in Piemonte.

Turismo

Nel periodo 2000-2007, gli accordi di programma relativi al turismo sono 26, corrispondenti al 10% del totale. In particolare, l'utilizzo di A.P. per le politiche relative al turismo registra i valori più elevati nell'anno 2001 (10); negli altri anni, invece, la media si attesta intorno ai 3 accordi di programma per anno.

Gli attori maggiormente coinvolti in questo settore sono i Comuni (42%) e la Regione (21%); quest'ultima raggiunge il massimo livello di partecipazione proprio in questo settore. Per quanto riguarda i tempi di realizzazione dell'accordo, i dati raccolti in questo settore non permettono di formulare eccessive generalizzazioni; la durata infatti dipende dalla complessità dell'opera da realizzare. Anche in merito agli attori vale lo stesso discorso: in media, dall'analisi dei dati, si evidenzia un maggior livello di accordi ad alta concentrazione di attori, rispetto ad accordi bilaterali.

L'ambito di intervento più diffuso in questo settore è quello relativo allo sviluppo e al rilancio turistico per cui, in molti casi, questi accordi propongono interventi che ricadono in una pluralità di settori di policy. In tal senso, l'accordo di programma che ho preso in considerazione (B.U.R. n.51 del 20 dicembre 2000) in questa sede, costituisce un chiaro esempio. Infatti, attraverso l'ampliamento e la valorizzazione della stazione sciistica si cerca sia di valorizzare e potenziare l'offerta turistica nel territorio, sia di offrire nuove prospettive occupazionali per gli abitanti delle zone limitrofe.

Il carattere multi settoriale degli accordi relativi al turismo sembra confermato anche dagli accordi che da un lato mirano al recupero delle aree danneggiate (ad esempio, dalle inondazioni) e, dall'altro alla rivalorizzazione delle stesse attraverso interventi integrati.

Un esempio di accordo di programma nel settore del turismo: B.U.R. n.51 del 20 dicembre 2000

La motivazione: La scelta di utilizzare l'istituto dell'A.P. è chiaramente specificato nel testo dell'accordo stesso: "assicura il coordinamento dell'attività amministrativa delle due pubbliche amministrazioni essenzialmente interessate, sostituendosi ai procedimenti o provvedimenti ordinariamente previsti".

Promotore: La Comunità Montana Valle Vigizzo è il soggetto promotore dell'accordo.

Oggetto dell'accordo: Piano operativo di sviluppo e rilancio turistico della Valle Vigizzo; il progetto si articola in tre fasi distinte, relative a tre interventi: la realizzazione della seggiovia Arvogno - Cima 2 , l'innervamento artificiale in quota e il rifacimento della funivia "La Piana di Vigizzo

Finalità: L'obiettivo principale è quello di allargare l'offerta turistica attraverso la creazione di nuovi impianti sciistici e infrastrutture complementari. Contemporaneamente, l'accordo persegue la finalità di valorizzare le aree limitrofe, garantendo nuove possibilità occupazionali all'interno della stazione sciistica.

Impegni: La Comunità Montana si impegna come "stazione appaltante" dei lavori, attuando le opere e gli interventi individuati; sia la Regione che la Comunità Montana si impegnano all'acquisizione dei pareri, autorizzazioni e quant'altro legato e connesso all'appaltabilità dei progetti.

Durata: L'accordo resterà efficace sin tanto che non risultino adempite tutte le obbligazioni previste dall'accordo.

Finanziamenti: L'investimento complessivo necessario alla realizzazione degli impianti ammonta a L. 6.496.000.000 per la 1 Fase e a L. 15.002.000.000 per la 2 Fase.

Ripartizione spese: 1 Fase L. 6.496.000.000, interamente a carico della Regione Piemonte. 2 Fase L. 15.002.000.000, con finanziamento della Comunità Montana di L. 4.500.000.000 e L. 10.502.000.000 a carico della Regione.

Considerazioni: L'accordo proposto è un chiaro esempio di accordo di programma multi settoriale. Infatti, viene espressamente indicata la duplice finalità, oltre quella prettamente turistica, di promuovere il territorio anche in chiave occupazionale. Inoltre, in questo caso specifico, la Regione non provvede solo a mettere a disposizione i finanziamenti, ma dispone anche per tutti gli atti propedeutici alla realizzazione dell'accordo stesso. La partecipazione di quest'ultima, potrebbe,

quindi, essere dovuta non solo alla necessità da parte dell'ente promotore di ottenere i finanziamenti, ma anche pareri e autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera.

Ambiente

Gli accordi stipulati in questo settore sono 53, corrispondenti al 20% del totale e con una media di 7 accordi di programma per anno. L'unico anno in cui si registra un aumento sensibile di accordi è il 2001: come già accennato nel primo paragrafo, la spiegazione di questo incremento potrebbe essere legata alle eccezionali inondazioni del 2001.

È necessario però fare una premessa visto che, molto spesso, si tende a includere in questo ambito una vasta scala di interventi: dalla lotta biologica alle zanzare fino agli interventi di sistemazione idraulica del territorio. Al fine di semplificare il lavoro di classificazione degli accordi di programma, ho ritenuto opportuno adottare un criterio di prevalenza che ha consentito di ridurre il già alto livello di frammentazione che caratterizza l'esperienza degli accordi di programma.

Per quanto riguarda gli accordi ambientali, è possibile evidenziare numerosi tratti comuni, soprattutto, in merito al valore degli accordi e il tipo di attori che vi partecipano.

Rispetto la partecipazione degli attori, possiamo dire che, se da un lato questo settore presenta un'elevata quantità di accordi bilaterali (34%), dall'altro lo stesso presenta il più alto numero di accordi ad elevata partecipazione (più di sette attori), quantificabile nel 50% degli accordi totali (rientrano a pieno titolo in questa categoria gli interventi di lotta biologica e integrata alle zanzare).

Per quanto, invece, riguarda il valore, la quasi totalità degli accordi di questo settore (90%) sono compresi all'interno del milione di euro. La motivazione può essere riconducibile-anche qui-all'enorme mole di interventi relativi alla lotta alle zanzare, visto che costituiscono quasi il 50% del totale degli accordi ambientali e, nella maggior parte dei casi, questi hanno importi che non superano i 200.000 euro.

I tempi di realizzazione, di solito, sono fissati all'interno dei tre anni (86%), in casi particolari, i tempi sono ancora più ridotti, come ad esempio nella lotta biologica e integrata alle zanzare (un anno). Ai fini della ricerca ho preso in considerazione due casi specifici: gli accordi di programma relativi agli eventi alluvionali del 2000 e gli accordi di programma per la lotta biologica e integrata alle zanzare. Tutti e due, infatti, sono casi a sé, che rispondono a logiche diverse. Nel primo caso, si tratta di accordi generalmente multi settoriali, in cui si registra una certa omogeneità nella tipologia degli attori coinvolti e nelle modalità di finanziamento. Il secondo caso invece racchiude in sé alcune delle caratteristiche di massima che, generalmente, sono riscontrabili nella maggior parte degli accordi di programma.

Per quanto riguarda gli accordi relativi alle eccezionali inondazioni dell'anno 2000, da una prima analisi è emerso che sono stati stipulati 21 accordi di programma finalizzati al recupero delle aree danneggiate da questo evento eccezionale. In particolare, gli interventi realizzati attraverso l'ausilio degli accordi di programma sono i seguenti:

- *Opere di sistemazione idraulica del territorio;*
- *Opere finalizzate alla sistemazione della rete fognaria;*
- *Interventi idraulico-forestali;*
- *Ricostruzione di infrastrutture danneggiate.*

La maggior parte di questi accordi possono essere riconducibili a un modello a sé; infatti, ho riscontrato caratteristiche comuni sia in termini di attori, sia in termini di finanziamenti. Inoltre, un altro carattere di cui tener conto è la natura trasversale di questi accordi.

Molti degli accordi presi in esame, infatti, sono difficilmente collocabili in un unico ambito di intervento. A titolo semplificativo, possiamo citare gli interventi di sistemazione idraulica del territorio che, se da un lato sono finalizzati alla sistemazione del territorio (quindi rientranti all'interno di una vasta scala di intervento per la difesa del suolo), dall'altro prevedono il ripristino di opere "architettoniche" funzionali al recupero delle aree danneggiate (per cui potremmo inserire questo tipo di intervento anche nelle infrastrutture).

Un altro elemento di questa tipologia di accordi risiede nelle caratteristiche di massima sia in merito alla tipologia di attori coinvolti, sia rispetto i finanziamenti.

A tal fine, ho preso in considerazione gli impegni, i finanziamenti e gli attori che più spesso prendono parte a questi accordi, per verificare se ci sono dei caratteri comuni.

Ciò che emerge dalla tabella 8 è la notevole partecipazione dei Comuni e in misura ridotta di Consorzi e Associazioni; per quanto riguarda i Comuni, nella maggior parte dei casi, la fase relativa alla progettazione, collaudo, verifica e monitoraggio, solitamente è di loro competenza, mentre, per quanto riguarda i finanziamenti, spesso si fa ricorso alla Regione. Inoltre, un altro aspetto è quello relativo ai finanziamenti: la maggior parte degli interventi sono finanziati attraverso i fondi strutturali del Piano di Sviluppo Rurale e, solo in una piccola parte, attraverso risorse proprie dei Comuni.

Si potrebbe ipotizzare che, a seguito di eventi eccezionali, gli accordi di programma siano stati gli strumenti preferenziali per poter usufruire rapidamente delle risorse stanziare.

Questo potrebbe essere avallato dal fatto che la Regione viene chiamata in causa quando gli importi sono troppo alti per le capacità economiche dei Comuni; negli altri casi, infatti, sono gli stessi Comuni a provvedere a tutti gli aspetti necessari alla realizzazione degli interventi, ovvero al finanziamento, alla progettazione, al collaudo, alla verifica e al monitoraggio dei lavori. Infine, è doveroso aprire una parentesi per quanto riguarda la durata degli accordi: nella maggior parte degli accordi presi in considerazione non viene specificato -salvo eccezioni- il termine ultimo per la realizzazione degli interventi; questo dato potrebbe risultare di scarsa importanza se si considera che interventi di questo tipo prevedano a priori la dichiarazione di pubblica utilità (che impone la realizzazione degli interventi entro 3 anni), però potrebbe anche aprire un nuovo scenario di analisi, (difficilmente affrontabile in questa sede): ammettendo che il termine ultimo di consegna dell'opera non venga riportato negli accordi perché si da per scontato che l'intervento sarà realizzato in tre anni; cosa assicura che, una volta reperiti i finanziamenti, l'accordo venga realizzato all'interno delle modalità previste, visto che oltre tutto non sono stati specificati i tempi di realizzazione (ovviamente questo interrogativo vale anche per tutti gli altri accordi)?.

Tabella 8: *accordi di programma relativi all'alluvione del 2000*

ANNO	N. ACCORDO	FINANZIAMENTI	ATTORI
2001	B.U.R. 14	Statali	Comuni (10)
2001	B.U.R. 10	Comune	Comune e associazione
2001	B.U.R. 9	Regione Piemonte, a valere sui fondi di cui al Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006.	Comuni (3)
2001	B.U.R. 6	Regione Piemonte, a valere sui fondi di cui al Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006.	Comuni (2)

2002	B.U.R. 44	Fondi strutturali 2000-2006,	Comuni (3)
2002	B.U.R. 43	Comune	Comuni e rete ferroviaria (5)
2002	B.U.R. 28	Fondi strutturali 2000-2006,	Comuni (2)
2002	B.U.R. 9	L'intervento di ricostruzione dei ponti è stato inserito dalla Regione Piemonte nel piano generale di ricostruzione.	Comuni, provincia
2002	B.U.R. 6	Finanziato dalla Regione Piemonte	L'Associazione Ovest Sesia di Vercelli e comune
2003	B.U.R. 52	Regione	Consorzio di Irrigazione e Bonifica Ovest Sesia Baraggia. Comune
2003	B.U.R. 17	Finanziata con fondi statali di cui alla Circolare Ministeriale 3090/2000, erogati con determina regionale n. 666 del 21.5.2002.	Comuni (2)
2004	B.U.R. 47	Regione, la quota restante è a carico de comune.	Comuni
2004	B.U.R. 48	Regione	Comuni (4)
2004	B.U.R. 34	Regione	Comune e consorzi

La scelta di approfondire gli accordi relativi alla lotta biologica e integrata alle zanzare è imputabile principalmente al fatto che, per questo tipo di intervento, è riscontrabile un unico modus operandi, soprattutto in termini di caratteristiche dell'accordo (durata, costi, attori e tempi di realizzazione). Rispetto le caratteristiche di massima è possibile tracciare fin da subito un profilo di questa categoria: elevata partecipazione dei Comuni, tempi di realizzazione piuttosto brevi (generalmente non superiore ai 3 anni, salvo particolari casi), elevato numero di attori che partecipano alla realizzazione dei singoli accordi, forse imputabile alla necessità prettamente logistiche, poiché gli interventi generalmente si sviluppano su una scala piuttosto ampia (per cui il numero di enti competenti è piuttosto elevato). Si può dire che, qualora si dovesse tracciare un bilancio in merito alle caratteristiche di massima degli accordi di programma, questo caso specifico potrebbe essere l'unico a poter rappresentare in maniera "fedele" le caratteristiche di massima degli accordi di programma analizzati in questa sede.

Un esempio di accordo di programma nel settore ambientale: B.U.R. n. 48 del 28 / 11 / 2001

La motivazione: Non viene specificato in maniera diretta, si fa riferimento però alla gestione associata degli interventi.

Promotore: Sindaco di Castiglione Torinese

Oggetto dell'accordo: Realizzazione di interventi di lotta biologica integrata alle zanzare.

Finalità: A seguito di una prima fase relativa allo studio del territorio, attraverso la mappatura delle specie di zanzare presenti, si intende realizzare un intervento di disinfestazione, mediante metodi di lotta biologica e integrata.

Impegni: I Comuni partecipano al finanziamento degli interventi in proporzione alla superficie territoriale di competenza, trasferendo le quote all'ente promotore (entro 30 giorni).

Durata: Il procedimento si dovrà concludere entro il 2002.

Ripartizione spese: La ripartizione della spesa viene calcolata sulla base della superficie di ogni singolo Comune, il valore dell'accordo è di 91.684,78 euro.

Considerazioni: L'accordo costituisce un classico esempio di intervento di lotta biologica e integrata alle zanzare. Emergono, infatti, alcune delle principali caratteristiche degli accordi relativi a questo ambito: elevato numero di sottoscrittori (in questo caso 8), partecipazione esclusiva dei Comuni, bassi importi, gli attori coinvolti mettono a disposizione prevalentemente risorse finanziarie, fatta eccezione per l'ente promotore che sembra l'unico ad avviare un'analisi conoscitiva pre-intervento e termini di realizzazione piuttosto brevi (quantificabile in un anno).

Infrastrutture

Il numero di accordi stipulati in questo settore è -in assoluto- il più elevato: sono infatti 147 accordi di programma, corrispondenti al 55% del totale. Come abbiamo già visto, in due annualità si registra il massimo livello di accordi, ovvero nel 2001 e nel 2004. (rispettivamente con 30 e 34 A.P.). Negli altri anni la media si attesta intorno ai 20 accordi per anno, con un calo considerevole nell'anno 2005 (5 soli A.P.).

Riguardo agli attori si registra un'elevata presenza delle Province (31%) e dei Comuni (41%); in alcuni casi specifici si rileva un'intensa partecipazione della Regione (11%).

La maggior parte degli accordi nel settore delle infrastrutture sono bilaterali (65%): si può ipotizzare che questo sia dovuto in parte all'applicazione della legge 4.1.2000 n.1, visto che, in questo caso, gli accordi prevedono la partecipazione di solo due enti (generalmente Province e Comuni).

Oltre a questo, per la maggior parte degli accordi (78%) si prevede una durata inferiore a tre anni; solo nel 22% dei casi, il termine ultimo di realizzazione dell'opera supera i 3 anni. La motivazione di ciò potrebbe essere riconducibile ai 15 A.P. previsti dalla Legge 4.1.2000 n.1, e a una vasta serie di interventi di modesta dimensione che, generalmente, non richiedono elevate mobilitazioni di interessi e risorse.

Infine, per quanto riguarda il valore, ho registrato sia un'elevata concentrazione di accordi con importi inferiori al milione di euro (49%), sia, nel contempo, anche il più alto livello di "grandi investimenti"; infatti, il 38% degli accordi infrastrutturali prevedono spese superiori al milione di euro.

In questa sede, ho deciso, inoltre, di prendere in considerazione un caso specifico, ovvero gli accordi relativi all'applicazione della Legge 4.1.2000 n.1 (Norme in materia di trasporto pubblico locale).

Come già detto, il motivo di tale approfondimento risiede nel fatto che la legge stessa individua nell'istituto dell'accordo di programma la via obbligata per dare attuazione alla legge sopra riportata.

Infatti, l'art 9 della Legge 4.1.2000 n.1 stabilisce che le Provincie debbano stipulare degli accordi di programma di validità triennale con i Comuni e le Comunità montane, al fine di assegnare risorse finalizzate al finanziamento dei servizi urbani dei Comuni con meno di 30.000 abitanti e dei servizi in area a domanda debole.

La Legge non solo stabilisce chi dovranno essere gli attori coinvolti (Provincie, Comuni e Comunità Montane), ma anche altre caratteristiche dell'accordo, come ad esempio la durata. In questo "modello" di accordi, quindi, troviamo degli elementi che vanno ad accomunare tutti gli A.P. relativi all'applicazione della Legge 4.1.2000 n.1 all'interno di un sotto gruppo che, per certi versi, va a discostarsi dagli altri accordi di programma analizzati. Soprattutto perché alla libertà di adesione che presuppone che le parti interessate si avvalgano in maniera spontanea degli accordi di programma, si contrappone l'obbligo imposto da parte della normativa statale che, attraverso gli accordi, individua interventi e finanziamenti¹¹. Non solo, in questo caso particolare, la Legge individua anche i destinatari degli interventi, le caratteristiche principali che definiranno i futuri accordi di programma e, soprattutto, definisce le specifiche competenze degli attori coinvolti; sintetizzabili nell'attività di programmazione per quanto riguarda le Provincie e di gestione dei servizi, per quanto riguarda i Comuni.

Un esempio di accordo di programma nel settore delle infrastrutture: B.U.R. n. 32 del 8 / 08 / 2001

La motivazione: In questo caso specifico, la Legge impone l'utilizzo degli accordi di programma per dare contenuto alle disposizioni in materia di trasporto pubblico locale.

Promotore: Provincia di Torino

Oggetto dell'accordo: La legge regionale 4 gennaio 2000 n. 1, "Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422", all'art. 5 comma 2 punto b), attribuisce alle province l'individuazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico urbano nei comuni con meno di 30.000 abitanti;

Finalità: Riordino dei trasporti pubblici nei comuni con meno di 30.000 abitanti

Impegni: La Provincia provvederà ai trasferimenti dei finanziamenti, (543.065.000 euro) mentre il Comune di Carmagnola dovrà provvedere alla gestione dei servizi.

Durata: Anni 1

Ripartizione spese: Per il finanziamento dei servizi urbani la Provincia trasferisce al Comune di Carmagnola l'importo stabilito. Questi potrà essere incrementato a seguito di successive rideterminazioni dei costi chilometrici.

¹¹ Bobbio, L., Produzione di politiche pubbliche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in "Stato e Mercato", n.58, 2000, pp.111-141.

Considerazioni: Come già accennato, in questo caso, è la Legge stessa a individuare negli accordi di programma la via più rapida per dare contenuto alle disposizioni di Legge. Inoltre, quest'ultima demanda alle Provincie il compito di individuare le aree a domanda debole di servizi, con meno di trentamila abitanti. In questo caso specifico, quindi, la Provincia svolge sia un compito di programmazione, sia di raccordo tra Stato ed enti locali. A quest'ultimi è affidato il compito di implementare quanto predisposto alla Legge e di gestire i servizi congruenti all'intervento.

Sociale

Il sociale è uno dei settori in cui si registra il più basso numero di accordi di programma. In particolare, gli accordi relativi a questo ambito di intervento sono solo il 13% del totale (34 A.P.), con una media di 5 accordi per anno e un picco massimo di 6 accordi di programma nell'anno 2004. Per quanto riguarda la presenza degli attori, si evidenzia un'elevata presenza del Comune e, in misura minore, della Provincia (rispettivamente con il 41% e l'11%). Inoltre, generalmente gli accordi vengono sottoscritti da un rilevante numero di attori: infatti, il 76% degli accordi prevedono la partecipazione di almeno 3 attori. I dati relativi alla durata, invece, non permettono di tracciare nessuna considerazione rilevante, visto che si distribuiscono in maniera omogenea nella scala di riferimento utilizzata. Rispetto ai finanziamenti, si osserva che il 50 % degli accordi totali relativi a questo ambito hanno un valore non superiore al milione di euro; gli altri accordi, invece, si distribuiscono in maniera omogenea nelle altre categoria di spesa. Non ho rilevato-anche in considerazione ai pochi dati disponibili- elementi particolari da approfondire.

Un esempio di accordo di programma nel settore sociale: B.U.R. n. 13 del 28 / 03 / 2002

La motivazione: La motivazione non è espressa direttamente; è ipotizzabile la necessità di coordinare in maniera associata gli interventi da realizzare.

Promotore: Comune di Ovada

Oggetto dell'accordo: Realizzazione delle attività del progetto "Unduetre: spazio per l'infanzia - Centro per le famiglie"

Finalità: Offrire ai bambini dai 18 ai 36 mesi uno spazio con opportunità di formazione, socializzazione, crescita positiva, e alle famiglie di provenienza un significativo supporto ai loro compiti di cura e di educazione dei figli.

Durata: Anni due

Impegni: Non vengono riportati in maniera precisa, è ipotizzabile che gli impegni sia prettamente di natura finanziaria.

Ripartizione spese: 92.916,80 euro così ripartiti: Comuni Euro 7.800,00, Comune di Ovada partecipa erogando Euro 37.466,53. proventi derivanti dalle contribuzioni degli utenti Euro 23.870,00, Provincia di Alessandria Euro 23.780,26;

Considerazioni: Per questo accordo di programma è stato prevista una spesa di Euro 205.963,01 distribuita in due anni (rispettivamente 92.916,80 euro per il primo anno e 106.745,44 euro per il secondo). Non viene però chiarito come si intende finanziare la seconda annualità; si fa solo riferimento alla richiesta di finanziamento che verrà avanzata dall'ente competente alla Regione (forse per coprire la seconda annualità?). Un particolare che ha richiamato la mia attenzione è l'intento di utilizzare le quote degli utenti per finanziare una piccola parte del progetto.

Sanità

In questo settore si registra il minor numero di accordi di programma (6), generalmente si tratta di accordi multi settoriali che spesso riguardano trasversalmente più ambiti di intervento, In sede di classificazione, quindi, ho applicato un criterio di prevalenza. Si può comunque cercare di ricostruire il quadro d'insieme.

Rispetto i dati a disposizione si registra un'elevata partecipazione dei Comuni (50%) e dell'Asl (21%), con accordi prevalentemente bilaterali (60%). Per quanto riguarda l'ammontare degli investimenti in questo settore, si registrano importi piuttosto onerosi (da 5 milioni di euro in su).

Un esempio di accordo di programma nel settore della Sanità: B.U.R. n. 17 del 26 / 04 / 2000

La motivazione: La motivazione non è espressa direttamente, è ipotizzabile la necessità di coordinare in maniera associata gli interventi da realizzare.

Promotore: Comune di Canale

Oggetto dell'accordo: La realizzazione di un nuovo centro servizi per anziani.

Impegni: Comune di canale: acquisizione dell'area adibita, attuazione, studio fattibilità. L'Ipab si impegna a vendere all'Asl l'edificio che sarà adibito al centro servizi (L. 3.880.000.000).

Durata: Non specificato

Ripartizione spese: In lire 7.200.000.000, a cui si aggiunge il costo per l'acquisizione dell'area; L'onere finanziario per la realizzazione del Centro Servizi sarà sostenuto dal Comune di Canale in concorso con l'Ipab (quest'ultimo utilizzerà una parte dei proventi ricavati dalla vendita dell'opera, stimabili in L. 3.000.000.000).

Considerazioni: L'accordo in questione ha previsto in sede preliminare la stipulazione di un'intesa (22.5.1999), volta a saggiare l'effettiva disponibilità degli attori coinvolti. Il Comune di Canale, in qualità di ente promotore, per la realizzazione di questo progetto, mette a disposizione sia le risorse conoscitive (attraverso la nomina di periti), sia finanziarie, cofinanziando l'intervento; provvedendo, in un secondo tempo, all'implementazione del progetto.



Conclusioni

Con questo lavoro, ho cercato di ricostruire le caratteristiche degli accordi di programma sottoscritti in Piemonte (e pubblicati sul B.U.R.) tra l'anno 2000 e il 2007. Nella prima parte, ho cercato di riportare i punti chiave del dibattito che, in questi ultimi anni, ha accompagnato l'esperienza degli accordi di programma, in merito all'introduzione di pratiche contrattuali in seno alle Pubbliche Amministrazioni. Successivamente, ho ricostruito i tratti salienti dell'istituto dell'accordo di programma, rispetto la procedura alla base dell'iter formativo degli accordi di programma evidenziando il percorso normativo che ha accompagnato l'esperienza degli stessi. Infine, sulla base dei dati raccolti dal B.U.R., ho proposto un'analisi volta a sintetizzare le 4 dimensioni principali degli A.P., (settori, attori, durata, finanziamenti) cercando, in un secondo tempo, di sintetizzare i dati all'interno di tabelle riepilogative, al fine di fare chiarezza in merito alle informazioni ottenute.

Rispetto i dati ottenuti, nel periodo preso in considerazione in questa sede (dal 2000 al 2007), ho registrato i seguenti dati:

- Sono stati stipulati 266 accordi di programma, di cui il 55% nel settore delle infrastrutture, 20% nel settore ambientale, 13% in quello sociale, 10% nel turismo e il 2% nella sanità.
- Gli attori che più frequentemente prendono parte a questi processi sono i Comuni (42%), le Provincie (34%), e la Regione (10%).
- La maggior parte degli accordi vedono la partecipazione di due attori (50%). Più in particolare, si può dire che il 74% degli accordi presi in considerazione hanno visto la partecipazione di massimo 4 enti. Solo nel settore ambientale si registra un elevato numero di accordi che vedono un numero di attori superiore a 7, quantificabile nel 50% degli.

- Il 27% degli accordi fissa il termine ultimo di attuazione degli interventi nel primo anno, l'84% nei primi 3 anni.
- Il 70% degli accordi hanno un valore inferiore al milione di euro. In particolare, il 43% degli accordi relativi al turismo, il 90% degli accordi ambientali, il 65% degli accordi infrastrutturali e il 50% degli accordi nel sociale, sono compresi all'interno di questo range di riferimento.

L'analisi dei dati evidenzia un universo molto disomogeneo che non consente facili generalizzazioni, sia in merito all'utilizzo dell'accordo di programma, sia per quanto riguarda l'iter procedurale.

In via preliminare, pare opportuno notare l'assenza di un unico e puntuale modello procedimentale degli accordi. E' assai probabile che il procedimento di formazione dell'A.P., così come il contenuto generale degli stessi, sia notevolmente influenzato dalle concrete modalità di interazione tra gli attori che si sviluppano intorno al progetto stesso. In altre parole, il procedimento tende a modellarsi sulla base del dibattito che si sviluppa in sede negoziale. Le caratteristiche degli attori coinvolti, gli eventi di politics (ad es. cambiamenti di maggioranze), oppure eventi eccezionali, possono repentinamente cambiare le regole del gioco e rimettere tutto in discussione in virtù di nuove necessità. Non dimentichiamo che gli attori sono spesso vincolati da interessi particolaristici,

e, in un certo senso, è qui che la forza di questo strumento dovrebbe entrare in gioco, ovvero nel tentativo di canalizzare il processo verso un obiettivo comune.

Anche le stesse caratteristiche degli accordi di programma non sembrano condizionate dal settore di riferimento o dal periodo; piuttosto, è interessante notare come, in alcuni casi, sia il finanziamento stesso a costituire la condizione necessaria alla realizzazione degli accordi di programma. Nel corso dell'analisi, ho notato che molti accordi rimandano la loro realizzazione al reperimento dei fondi. In altri casi invece, è la stessa disponibilità di fondi (ad esempio i fondi strutturali previsti dal Piano di Sviluppo Rurale 2000\2006), a costituire un'importante incentivazione all'utilizzo degli A.P. (considerando anche che in diversi casi tali finanziamenti vengono concessi in conto capitale, quindi a fondo perduto).

Solo in determinate circostanze, sono riuscito a ricostruire un quadro d'insieme unitario. In particolare, in alcuni ambiti di intervento ho rilevato delle modalità di utilizzo degli A.P. standardizzate. Un esempio sono gli accordi relativi alle inondazioni del 2000, gli accordi riconducibili all'applicazione della Legge 4.1.2000 n.1, e gli accordi per la lotta biologica e integrata alle zanzare.

Questi tre casi, rispetto il campione di riferimento, sembrano essere riconducibili a logiche diverse. Nel primo caso parliamo di accordi funzionali all'esigenza di ovviare repentinamente a situazioni critiche nelle aree dimesse dall'alluvione. In tal senso, il ricorso all'istituto dell'accordo di programma potrebbe essere riconducibile all'esigenza di concordare gli interventi in maniera rapida ed efficiente. Nel secondo caso, invece, è la Legge stessa a individuare nell'istituto dell'accordo di programma la via obbligata per dare contenuto alle disposizioni.

Infine, ho deciso di approfondire gli accordi di programma relativi alla lotta biologica e integrata alle zanzare, perché in questa tipologia di accordi sono riscontrabili alcune delle principali caratteristiche di massima degli accordi di programma stipulati in Piemonte (in relazione gli attori, finanziamenti e la durata).

Un ulteriore sviluppo della ricerca potrebbe focalizzare l'attenzione su ciò che avviene dopo la formale sottoscrizione degli accordi di programma. Un possibile profilo di analisi potrebbe essere quello di capire quale sia l'utilità degli strumenti preposti alla vigilanza degli accordi di programma. Sappiamo, infatti, di quali strumenti è dotato il collegio di vigilanza (ispezioni, verifiche etc.), ma non se e in quali misura vi faccia ricorso. In tal senso, sarebbe utile capire se le modalità di realizzazione degli interventi, concordate in sede contrattuale, siano rispettate.

Sappiamo, ad esempio, che gli accordi possono essere modificati (con consenso unanime), ma non sappiamo quante volte, in concreto, questo accade. Sappiamo anche che gli enti con la stipulazione dell'accordo di programma si impegnano a rispettare tempi e metodi, ma bisogna anche considerare che, a volte, per gli enti sia più conveniente non rispettare i termini dell'accordo, piuttosto che continuare con un progetto potenzialmente inutile. D'altronde, come spesso sottolineato, gli attori seguono delle logiche che non sempre sono funzionali all'interesse generale, ma piuttosto, a quello particolare. Pertanto, è proprio in questo momento che l'accordo di programma deve riuscire, nel migliore dei modi, a incanalare gli interessi degli attori coinvolti all'interno di un quadro di azione omogeneo.

Riferimenti bibliografici

Bobbio, L., *Produzione di politiche pubbliche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in “Stato e Mercato”, n.58, 2000, pp. 111-141.

Bobbio, L., *La democrazia non abita in Gordio*, Franco Angeli, Milano, 1996.

R. Ferrara, *Gli accordi di programma, potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Cedam, Padova, 1993.

Giuseppe di Gaspare, *Gli strumenti negoziali della governance esterna e della governance istituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 1994.