

# I patti territoriali: normativa e dottrina

Sommario: 1. Una normazione per regolamenti – 2. La "fuga dalla legge": la disciplina sui patti territoriali di competenza del Cipe – 3. Fonti e misure contrattate o decise solo in sede governativa? - 4. Osservazioni conclusive sul processo di produzione normativa che assume caratterizzazione circolare, rispetto alla tradizionale configurazione di tipo lineare mutuata dal modulo gerarchico.

## *1. Una normazione per regolamenti*

Può forse risultare condivisibile l'osservazione che il nostro ordinamento stia attraversando un processo di trasformazione assai intenso e che ciò si rifletta quasi inevitabilmente sul versante delle fonti nel complesso percorso della loro ridefinizione. In particolare, l'intento di imprimere efficienza agli assetti organizzativi ed all'attività delle pubbliche amministrazioni conduce in toni marcati da una forte intensità all'esaltazione della fonte regolamentare, in una con la moltiplicazione dei microsistemi delle fonti. Sebbene ciò sia talvolta lasciato presupposto tra le righe, tale processo sembra riflettersi in un forte "recupero" di potere dell'Esecutivo, sull'onda delle istanze che (sia pure a Costituzione c.d. invariata) muovono verso la trasformazione della forma di governo e l'assunzione da parte dei Ministri e del Presidente del Consiglio di un ruolo di decisione che, invece, la "cultura" politica degli anni settanta aveva voluto "spostare" sul Parlamento. L'esaltazione delle fonti regolamentari non pare, ancora, accompagnarsi ad una deregolazione, poiché anzi la delegificazione importa un aumento della normazione, dovuto, del resto, sia all'esercizio della funzione regolamentare da parte del Governo, sia alla valorizzazione dei "centri normativi" rappresentati dal sistema delle autonomie. Meno leggi, allora, ma più norme in un complicato assetto in cui di frequente i contorni delle rispettive competenze appaiono assai sfumati. Da questo punto di vista, alla prova dell'esperienza istituzionale appare poco realistica la tesi secondo la quale la delegificazione dovrebbe assicurare flessibilità di contro alla rigidità della disciplina di fonte legislativa, in quanto la normazione di matrice

regolamentare non si traduce automaticamente in un incentivo ad una maggiore adeguatezza della disciplina ai cambiamenti sociali avvertiti e, quindi, ad una più agevole modificazione della normazione introdotta. Di per sé l'attribuzione al Governo del compito di dettare regolamenti in determinate materie attiene ad un "trasferimento" di potestà decisoria negli stessi settori e solo di riflesso ciò può agevolare i mutamenti normativi (se e quando l'Esecutivo li riterrà necessari).

In definitiva, allora, la delegificazione non sempre riesce a semplificare l'ordinamento o i circuiti di produzione normativa, quando addirittura non rivela le difficoltà dei processi di decisione politica, in una ricollocazione delle potestà di intervento tra Parlamento e Governo la quale non assume mai veste definitiva .

Alcuni esempi possono confermare tali osservazioni.

Uno di essi è costituito dall'autonomia universitaria, "ritrovata" dopo anni di inattuazione dell'art. 33 Cost. dalla l. 9 maggio 1989, n. 168, eppure persistente oggetto di ridefinizioni di spazi ad opera del legislatore nazionale, che non ha esitato quantomeno ad intendere restrittivamente il principio sancito nel secondo comma dell'art. 6, l. ult. cit., secondo il quale "le università sono disciplinate ... esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. E' esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare". Tale previsione, infatti, lasciava intravedere alla stregua del medesimo art. 33 Cost. l'idea di un rapporto diretto tra fonte primaria ed ambito di esercizio dell'autonomia universitaria, talché è stato affermato che non vi fosse più spazio per "l'intervento dell'Esecutivo con propri atti di normazione secondaria" . Invece, la legislazione successiva ha proceduto ad una forte "ripresa" del potere di decisione del governo e segnatamente del ministro dell'università sul "sistema universitario" nel suo complesso. Si pensi ai regolamenti c.d. delegati previsti dall'art. 20, comma 8, della l. 15 marzo 1997, n. 59, per la disciplina di importanti procedimenti relativi all'organizzazione ed all'attività delle università; ed ai regolamenti delegificanti previsti dall'art. 17 della l. 15 maggio 1997, n. 127, ai commi 95-100, sulla disciplina di numerosi ambiti propri dell'attività universitaria (criteri riguardo l'ordinamento degli studi, professori a contratto, riordino dei settori scientifico-disciplinari, ecc.). Si tenga ancora presente il "rinvio" operato dalla l. 3 luglio 1998, n. 210, ad un regolamento governativo per la disciplina delle procedure per il reclutamento dei ricercatori e dei professori

universitari di ruolo, addirittura in un settore, quello della selezione del personale docente delle università, che appare strettamente legato alla garanzia della libertà di insegnamento, su cui insiste per diffuso riconoscimento una vera e propria riserva di legge .

Un altro esempio è offerto dal regolamento governativo sulla costituzione di società miste per la gestione di servizi pubblici locali, a capitale pubblico minoritario , intervenuto in una materia ove pure l'art. 128 Cost. prevede che sia solo una legge generale a fissare i principi che conformano l'autonomia locale e la l. 8 giugno 1990, n. 142, richiede di modificare espressamente le sue disposizioni (art. 1, comma 3) .

## *2. La "fuga dalla legge": la disciplina sui patti territoriali di competenza del Cipe*

Nelle ipotesi riportate, come nell'esempio dei patti territoriali, la legge sembra assumere in definitiva il ruolo di base o di "copertura" di un microsistema di interventi normativi e/o provvedimenti, attribuiti ai vari soggetti, una sorta di "cappello", forse, dal quale far discendere la catena dei singoli atti che, allora, ritrovano in essa fondamento e giustificazione.

Come si è appena accennato, questo sembra essere anche il caso della disciplina sui patti territoriali e sugli altri strumenti di sviluppo dell'economia, inventati e/o promossi in origine da quei nuovi "poteri forti" rappresentati dalle classi politiche locali e che hanno trovato, infine, disciplina nella legislazione statale .

Le prime esperienze sui patti territoriali hanno preso le mosse dalle iniziative comunitarie di lotta alla disoccupazione e dall'impiego dei Fondi strutturali previsti dagli artt. 130 A-130 D del Trattato sull'Unione Europea. In particolare, l'idea di un "patto di fiducia" tra autorità pubbliche ed operatori economici e sociali che sono presenti in un dato territorio è stata proposta dal Presidente della Commissione europea Santer, e da tale iniziativa è stata sviluppata l'iniziativa di "patti territoriali per l'occupazione" per rafforzare l'efficacia dei Fondi strutturali in materia di occupazione a livello regionale e locale . In definitiva, l'idea è stata quella di unire in un esempio di concertazione gli sforzi di tutti i soggetti dello sviluppo socio-economico locale, compresi i gruppi professionali, le organizzazioni senza scopo di lucro, gli istituti scolastici ed universitari, attorno ad un'attuazione "concentrata" dei

Fondi strutturali europei, destinati a fornire una consistente parte delle necessarie risorse.

Nell'ordinamento italiano la nozione "patto territoriale" compare per la prima volta nella l. 8 agosto 1995, n. 341, di conversione del d.l. 23 giugno 1995, n. 244, che ha integrato l'art. 1 del d.l. 8 febbraio 1995, n. 32 (convertito dalla l. 104/1995), inserendo, appunto, i patti territoriali tra gli istituti di programmazione negoziata (accordo di programma, contratto di programma, intesa di programma). L'art. 8 della citata l. 341/1995 ha infatti definito il patto territoriale "l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di natura diversa finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel Quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C(94) 1835 del 29 luglio 1994 della Commissione della Unione Europea" .

E' importante notare sin d'ora che la previsione dei patti si accompagna dall'inizio all'attribuzione al Cipe delle funzioni di definire "i contenuti generali dei patti territoriali e le modalità organizzative ed attuative" e del compito di approvare "i singoli patti territoriali da stipulare" . Già la rapida successione degli interventi legislativi (decreti legge e relative leggi di conversione del febbraio, giugno, agosto 1995) testimonia l'attenzione che il mondo politico e sociale ha prestato agli strumenti di azione pubblica nelle aree depresse. Soprattutto, però, va sottolineata l'attribuzione allo stesso Cipe sia di funzioni lato sensu normative (predisposizione dei contenuti generali) sia di funzioni strettamente provvedimentali (approvazione dei singoli patti), che costituisce uno dei tratti che continueranno a segnare tale strumento.

Sulla base di tale previsione il Cipe adottò, infatti, la delibera del 12 luglio 1996 , per dettare i criteri e le procedure per la realizzazione dei patti territoriali, avviando una fase espressamente definita sperimentale nell'ambito della quale sono state avviate le prime esperienze con la partecipazione del Governo nazionale.

La disciplina di cornice sugli strumenti di intervento negoziato nelle aree depresse è stata, a distanza di un anno e mezzo, stabilita dai commi 203-214 della l. 23 dicembre 1996, n. 662, contenente le "misure di razionalizzazione della finanza

pubblica". In tale occasione il legislatore ha formalmente definito gli accordi i quali prevedono "interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle provincie autonome nonché degli enti locali", impegnandosi nella distinzione tra programmazione concordata, intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, patto territoriale, contratto di programma e contratto di area.

Si tratta di una disciplina relativamente minuziosa, che arriva a fissare i contenuti degli accordi e prevede agevolazioni non indifferenti per i soggetti partecipanti alla negoziazione. Per esempio, nelle aree di crisi indicate dal governo nazionale gli atti di esecuzione dell'accordo di programma quadro possono derogare alle norme ordinarie di amministrazione e di contabilità, salva restando l'esigenza di assicurare la concorrenzialità tra i soggetti e la trasparenza delle procedure adottate, nonché il rispetto delle normative comunitarie. Analogamente, le determinazioni congiunte adottate dai soggetti pubblici interessati territorialmente possono comportare gli effetti di variazione degli strumenti urbanistici. Previsioni queste che trovano applicazione anche in riferimento ai patti territoriali ed ai contratti di area, in virtù di un generico rinvio operato dalla stessa legge. Il Cipe determina, poi, la ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari interventi e determina le aree interessate da contratti d'area o da patti territoriali, "nelle quali sono concesse agevolazioni fiscali dirette ad attrarre investimenti in attività produttive e a favorire lo sviluppo delle stesse attività" (comma 208), nel rispetto di alcune condizioni necessarie per perseguire la crescita omogenea dell'intero territorio ed evitare l'insorgere di nuovi squilibri.

Come già si notava a proposito della prima disciplina di fonte legislativa, il Cipe è infatti il protagonista indiscusso delle politiche di attuazione dei patti e degli altri strumenti di intervento economico concertato. Anche dopo aver definito in maniera abbastanza compiuta i diversi tipi di accordo, la stessa legge attribuisce al Cipe di "approvare le intese istituzionali di programma", deliberare "le modalità di approvazione dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti di area e gli eventuali finanziamenti limitatamente ai territori delle aree depresse; [sempre il Cipe] può definire altresì ulteriori tipologie della contrattazione programmata

disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di attuazione, di verifica e controllo".

Ed il Cipe ha subito mostrato di poter utilizzare appieno tale competenza che è, di fatto, di vera e propria integrazione del dettato legislativo, tanto è vero che – invece di limitarsi a prevedere ulteriori tipologie di contrattazione – con la Deliberazione del 21 marzo 1997 ne ha approfittato per creare vere e proprie strutture organizzative. Forse sviluppando alcune indicazioni della legge 662, la Deliberazione ha così imposto che, ai fini del coordinamento e dell'attuazione del patto, i soggetti sottoscrittori individuino tra quelli pubblici il soggetto responsabile dell'intero programma di azione, oppure costituiscano società miste a prevalente capitale pubblico o partecipate dagli enti pubblici. Analogamente, ha previsto l'organizzazione di un apposito Comitato istituzionale di gestione, composto da rappresentanti del Governo e della Giunta della Regione o della Provincia autonoma, che è competente a verificare e ad aggiornare gli obiettivi generali e gli strumenti attuativi delle intese di programma, e ad essere l'organo di riferimento obbligato delle relazioni presentate in ordine all'attuazione degli altri interventi negoziati. Ha ancora stabilito che la quota dei mezzi propri nelle iniziative imprenditoriali coinvolte nei patti non possa essere inferiore al 30% del relativo investimento.

Con successiva Deliberazione del 9 luglio 1998 il Cipe ha istituito un Comitato di coordinamento tra le Amministrazioni centrali, con il compito di procedere, anche in contraddittorio con le regioni, all'individuazione delle opere e degli studi di fattibilità da finanziare nell'ambito delle intese istituzionali di programma e ad un'equilibrata articolazione territoriale del complesso delle risorse disponibili a livello statale.

In tal modo, le Deliberazioni del Cipe hanno finito per fissare i profili dei soggetti protagonisti di tali interventi negoziati, preoccupandosi di far emergere un interlocutore privilegiato nei rapporti con gli altri soggetti pubblici dalla parte, per così dire, dell'intervento da realizzare e procurando al Ministero del bilancio un ruolo di decisione assai forte.

### *3. Fonti e misure contrattate o decise solo in sede governativa?*

Un interrogativo consistente che la disciplina dei patti territoriali e delle altre species di programmazione negoziata suscita, è quello relativo alla natura dei diversi atti che sono previsti dall'attuale legislazione.

In materia intervengono, infatti, almeno due atti, che si legano in maniera assai stretta: la Deliberazione del Cipe e gli stessi strumenti di programmazione concertata.

Iniziando da questi ultimi, risulta difficile assimilarli a semplici provvedimenti amministrativi in attuazione di previsioni già stabilite. Per il fatto di definire il quadro degli interventi da effettuare e di stabilire le misure che ciascun soggetto dovrà adottare, ed ogni altra previsione idonea a rendere effettivo il perseguimento degli obiettivi programmati, compresi gli eventuali poteri sostitutivi, nonché per la circostanza che a tali strumenti le politiche condotte dalle autonomie locali hanno fatto ricorso ancor prima di qualsiasi previsione normativa, impegnando la propria responsabilità, e sebbene siano stati inizialmente conformati sullo schema degli accordi previsti dalla legge sul procedimento amministrativo, gli accordi di programmazione negoziata rappresentano le fonti di "piccoli" sistemi normativi, in relazione alle quali i vari soggetti pubblici e privati coinvolti contrattano l'esercizio di poteri pubblicistici, l'impiego di risorse e la stessa attività politica e sociale. Si pensi alla possibilità di prevedere nei contratti d'area intese tra le parti sociali in ordine all'occupazione ed ai contratti di formazione, come su altro versante agli accordi con gli organi preposti alla tutela dell'ordine al fine di rafforzare le condizioni di sicurezza pubblica. Per questo tali strumenti si presentano quali vere e proprie fonti contrattate tra tutti i soggetti coinvolti, alla stessa stregua del fenomeno che è stato ampiamente analizzato a proposito della legge, e dove in un certo senso, riprendendo la distinzione tra norma ed atto amministrativo dovuta a Crisafulli, si prevede anziché provvedere. Del resto, dovrebbe apparire naturale che la medesima esperienza di negoziazione normativa si presenti a livello regionale e locale, una volta che i soggetti politici locali risultano investiti di una potestà decisoria che è legittimata dal diretto consenso elettorale e che non può non impegnarsi nella promozione dello sviluppo locale.

Piuttosto l'esperienza della programmazione negoziata ha contribuito a valorizzare in maniera assai intensa l'esercizio di potere sostanzialmente regolamentare

attribuito al Comitato interministeriale per la programmazione economica, e svolto con le ricordate Deliberazioni. Come altri atti previsti dalla più recente legislazione, tali Deliberazioni sono adottate dopo il parere parlamentare, alla stessa stregua, appunto, di un atto normativo, e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

Non è da trascurare, infine, che siffatti strumenti di carattere negoziale sono stati previsti in sede di concertazione con le parti sociali ed in particolare nell'Accordo per il lavoro stipulato il 24 settembre 1996 tra queste ultime ed il Governo. Insieme agli altri elementi questo dato, infatti, offre un segnale assai importante, poiché rivela che – una volta assunte in sede nazionale ove avviene il reperimento delle necessarie risorse – tali iniziative possono divenire efficaci solo se inserite in un contesto di decisione politica assai più ampio di quello locale, dove trovano quelle condizioni di sicurezza sociale ed economica che ne possano permettere la realizzazione. Il che pone il dubbio che solo l'esperienza potrà sciogliere, se risultino ammesse alla fase di realizzazione solo quelle iniziative capaci di presentarsi politicamente forti ed idonee quindi a "contrattare" con il Governo centrale, il quale – anche attraverso l'organizzazione amministrativa cui si è fatto cenno – mostra sia di esercitare appieno il potere di gestione delle risorse finanziarie, sia di riappropriarsi, per così dire, di un rapporto diretto con le autonomie locali, con le parti sociali insediate sul territorio e con lo stesso mondo dell'imprenditoria.

4. *Osservazioni conclusive sul processo di produzione normativa che assume caratterizzazione circolare, rispetto alla tradizionale configurazione di tipo lineare mutuata dal modulo gerarchico.*

Riprendendo le osservazioni avanzate all'inizio circa il trasferimento di potestà decisoria che le attribuzioni di potere regolamentare comportano e riguardo l'unificazione nel Cipe di compiti al tempo stesso normativi e provvedimentali, nonché di verifica dei risultati ottenuti, va infine notata la trasformazione che lo stesso assetto delle fonti subisce in seguito all'esperienza (oltre che dei c.d. regolamenti delegificanti) di fonti, quali quelle qui prese in esame, che intervengono in diretta attuazione della legge, potendo anche integrarla e modificarla.

In fondo, non può essere trascurato che molte delle leggi più recenti sono il frutto di un unico processo di decisione politica che prende le mosse dall'iniziativa di un centro di interessi, e che raramente si incentra in un solo atto, quanto piuttosto richiede di essere continuamente perfezionato ed "aggiustato".

Ciò avviene probabilmente per più circostanze, tra le quali possono individuarsi qui almeno due. In primo luogo, infatti, l'unicità, per dire così, del soggetto (di interessi) promotore delle riforme spinge all'innovazione in occasione di ogni intervento effettuato, quasi prescindendo dal fatto che si tratti di volta, in volta, di stabilire previsioni legislative o regolamentari. In ordine a queste ultime, poi, è inteso estensivamente l'ambito delle potestà conferite dall'art. 17, secondo comma, della l. 23 agosto 1988, n. 400. Non stupisce, pertanto, che delegificazioni e rilegificazioni si susseguano in tempi strettissimi o che decreti legge intervengano a modificare disposizioni introdotte da un semplice regolamento .

In secondo luogo, il riconoscimento delle potestà conferite agli enti locali ed agli altri soggetti di autonomia spinge sia ad una normazione di carattere provvedimentale, idonea a permettere quantomeno sotto il profilo temporale alcuni obiettivi, che altrimenti non si potrebbero perseguire, sia ad una continua risistemazione degli ambiti di competenza, giacché il processo di decisione non può dirsi definito e concluso per sempre, pena la mortificazione dei poteri sociali e politici che si presentano e si affermano con caratteri di novità sul teatro istituzionale. Abbattuto il criterio di gerarchia di cui all'art. 4 delle preleggi , il rapporto legge – regolamento si è complicato, tanto da apparire lontano dallo schema della secondarietà , che di quel criterio faceva applicazione, né può dirsi che il principio della competenza permette di definire ambiti nettamente riservati all'una o all'altra fonte. Sotto il profilo di una realtà politica che tende a debordare da ogni limite per l'esigenza di realizzare taluni risultati, il processo di produzione normativa sembra talvolta seguire il modello politico e presentarsi così all'interprete quasi attraverso le fila di una struttura circolare, ove anche le fonti "inventate" dalla legge appaiono caratterizzate da alcuni elementi propri di quest'ultima (negoziazione, partecipazione al procedimento di formazione dei soggetti sociali, e sotto il profilo dei contenuti rapporto di diretta attuazione con le normative europee). **Agatino Cariola**