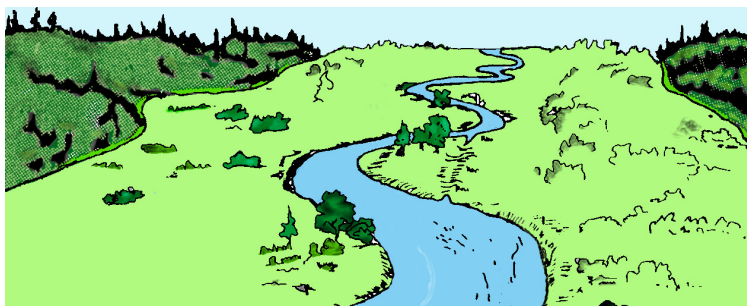




REGIONE
MARCHE

Asse 3 – PROGRAMMAZIONE INTEGRATA E PARTECIPATA
Laboratorio di programmazione e progettazione partecipata
sui “Contratti di Fiume - Fiume Esino”



L.4. Quarta giornata: L'Atto di impegno formale del Contratto di Fiume.

Ancona, 14 Marzo 2019



Via B. Ubaldi, Centro Dir. Prato 39 06024 Gubbio (PG)

Tel. +39 075 9222693

ecoazioni@ecoazioni.it www.ecoazioni.it

Arch. Massimo Bastiani

Arch. Virna Venerucci

Requisiti Qualitativi di Base dei CdF

Requisiti di finalità e coerenza

2.f) sottoscrizione di un **Atto di impegno formale**, il Contratto di Fiume, che contrattualizzi le decisioni condivise nel processo partecipativo e definisca gli impegni specifici dei contraenti.

2.g) attivazione di un Sistema di controllo e monitoraggio periodico del contratto per la verifica dello stato di attuazione delle varie fasi e azioni, della qualità della partecipazione e dei processi deliberativi conseguenti;



Requisiti Qualitativi di Base dei CdF

Atto di impegno formale	Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) ex L.R. Lombardia n. 2/03	
	Accordo di programmazione negoziata (APN)	
	Accordo ex art. 11 - 15 L. 241/90	
	Accordo di Programma ex art. 34 D. Lgs 267/00	
	Soft Law: Protocollo d'intesa Patto costitutivo	



Inquadramento Normativo del CdF

Art. 68 bis (DLgs 152/2006)

I **Contratti di Fiume (CdF)** sono strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale.

I soggetti aderenti al CdF **definiscono un Programma d'Azione (PA)** condiviso e si impegnano ad attuarlo attraverso la sottoscrizione di un accordo.



La Programmazione Negoziata

Il modello istituzionale fino agli anni '80 è caratterizzato in Italia, da una realtà gerarchica in cui lo Stato stabiliva le regole, prendeva le decisioni, assumeva gli indirizzi di Governo, dava istruzioni su come attuarli, definiva i programmi, distribuiva le risorse e stabiliva infine gli obiettivi per cui dovevano essere impiegate. Prima di tutto veniva, dunque lo Stato, attorno al quale ruotavano i sottostanti livelli di amministrazione regionali e locali.

Un primo cambiamento, si ebbe con il trasferimento di poteri dal centro verso i governi locali avviatosi tra gli anni '70 e gli anni '80, al fine di rendere più efficiente l'azione pubblica attraverso una maggiore territorializzazione.



La Programmazione Negoziata

Il periodo delle riforme sulla decentralizzazione si avvierà in Italia attraverso le leggi 142/90 e 241/90 per chiudersi con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Le prime tracce della programmazione negoziata risalgono invece al 1986 con la diffusione del concetto di **Accordo di programma** e successivamente con l'istituzione della conferenza dei servizi. Entrambi strumenti destinati a ridurre i tempi e facilitare l'azione amministrativa. L'accordo, costituisce una modalità tecnica di programmazione e attuazione, con l'intenzione di giungere ad una semplificazione e abbreviazione dei processi decisionali attraverso una fase negoziale. In forza di un accordo di programma si persegue una completa e celere realizzazione di opere, interventi o programmi d'interventi. La conferenza di servizi, rappresenta invece una modalità di procedere che consente di concentrare in un unico contesto logistico e temporale le valutazioni e le posizioni delle singole amministrazioni portatrici degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.



La Programmazione Negoziata

Nel 1995, l'istituto della programmazione negoziata, estende ai privati la titolarità a partecipare nella programmazione economica, avviando così la diffusione del concetto di partenariato economico sociale, non solo per recepire risorse ma anche per acquisire consenso e conoscenze. La novità principale di questo approccio esteso ai programmi di sviluppo, sta nel fatto che non si tratta più come nel passato, di gestire incentivi finalizzati all'attrazione di soggetti dall'esterno per compensare le difficoltà insite nelle aree sottoutilizzate del Paese, bensì di una politica locale volta alla produzione di servizi collettivi, sia a livello territoriale sia a livello di rete, e interessata a provocare degli effetti sulla produttività degli investimenti privati

Legge 7 aprile 1995, n. 104 (conversione del Decreto Legge 8 febbraio 1995, n. 32)



La Programmazione Negoziata

Si avvia così, un insieme di strumenti che prendono il nome di: Intese Istituzionali, Accordi di programma quadro, Patti territoriali, Contratti di Programma e Contratti d'Area.

Tra questi, i contratti di programma, contratti d'area e i patti territoriali possono essere avvicinati tra di loro, poiché hanno caratteristiche più simili rispetto agli altri strumenti. Perseguono l'obiettivo di fornire incentivi alle attività imprenditoriali e prevedono un elevato coinvolgimento delle autorità locali e dei soggetti non istituzionali che possono divenire promotori e non solo partecipi alle iniziative.

Nello specifico, i contratti di programma regolano gli accordi tra Amministrazione statale e imprese per la realizzazione di interventi oggetto di pianificazione negoziata. Legge 23 dicembre 1996, n. 662 (legge finanziaria per l'anno 1997)



La Programmazione Negoziata

Sarà proprio nell'ambito dell'evoluzione regionale degli strumenti della programmazione negoziata, ed in particolare dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST), che si inquadra in Lombardia, l'esperienza dei contratti di fiume.

Questa scelta comporterà uno spostamento dell'attenzione dai processi di sviluppo economico, a finalità di ordine ambientale, come appunto la salvaguardia di un sistema fluviale.

Gli aspetti che avvicinano questi strumenti, riguardano la creazione di progettazioni locali basate sul partenariato e l'utilizzo della concertazione. Il concetto di governance nei contratti d'area e nei patti territoriali si basa su di un *“modello di decision making che prevede il coordinamento decisionale tra istituzioni pubbliche, organizzazioni collettive e attori privati, in cui le risorse di autorità e di controllo gerarchico delle prime vengono equilibrate da forme di concertazione volte a promuovere il consenso sulle politiche e la cooperazione sociale”*



La Programmazione Negoziata

In Regione Lombardia i CdF, si collocano tra gli strumenti di programmazione negoziata, prendendo la forma dell'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST).

Un primo passaggio sarà la promulgazione della Legge del 14 marzo 2003 n. 2 sulla "Programmazione negoziata regionale". La legge individua all'art. 2 i seguenti strumenti.

- a) **Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST)**
- b) Programma Integrato di Sviluppo Locale
- c) Contratto di Recupero Produttivo
- d) Accordo di Programma



La Programmazione Negoziata

L'AQST, appare come lo strumento più idoneo allo sviluppo dei contratti di fiume lombardi, presupposto che viene confermato dalla successiva Legge regionale sui servizi di pubblica utilità del 2003. *“Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale - norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”*. Dove al titolo V *“Disciplina delle risorse idriche”*, capo II, si individuano i *“Contratti di fiume”* (così come i *Contratti di Lago*) come processi di sviluppo del partenariato funzionali all'avvio della riqualificazione dei bacini fluviali.

“La Regione promuove la concertazione e l'integrazione delle politiche a livello di bacino e sottobacino idrografico, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la tutela e valorizzazione delle risorse idriche e degli ambienti connessi e la salvaguardia dal rischio idraulico. Gli strumenti di programmazione negoziata, previsti dalle norme regionali, che assumono tali finalità, sono denominati contratto di fiume e contratto di lago”.

Regione Lombardia, Legge regionale 12 dicembre 2003 n. 26



La Programmazione Negoziata

Regione Lombardia - Approvazione e sottoscrizione (art. 6).
Lo schema di AQST- Contratto di Fiume, predisposto dal Comitato Tecnico e sul quale esprime un preventivo assenso il Comitato di Coordinamento, è approvato dagli organi competenti dei soggetti aderenti e successivamente sottoscritto dai relativi rappresentanti legali. Il provvedimento regionale di approvazione individua l'Assessore cui è demandato il compito di coordinamento dell'attività regionale e gli altri Assessori regionali interessati alla sottoscrizione dell'AQST. Il Direttore Generale dell'Assessorato cui spetta il coordinamento assume il ruolo di Soggetto Responsabile dell'AQST (art. 7).



APQST Seveso

INDICE:

Premesse

- Articolo 1 – Finalità ed obiettivi
- Articolo 2 – Ambito d'intervento
- Articolo 3 – Metodologia e strumenti
- Articolo 4 – Obiettivi strategici per la programmazione delle azioni
- Articolo 5 – Primo programma d'azione
- Articolo 6 – Comitato di Coordinamento
- Articolo 7 – Soggetto Responsabile
- Articolo 8 – Ruolo di ARPA Lombardia e dell'Autorità di Bacino del Fiume Po
- Articolo 9 – Soggetti Attuatori
- Articolo 10 – Comitato Tecnico
- Articolo 11 – Dotazione finanziaria
- Articolo 12 – Tempi d'attuazione
- Articolo 13 – Strumenti attuativi
- Articolo 14 – Modalità per il monitoraggio e l'aggiornamento dell'accordo
- Articolo 15 – Modalità di adesione di soggetti privati
- Articolo 16 – Inadempimento e revoca
- Articolo 17 – Recesso
- Articolo 18 – Approvazione ed efficacia

Allegato 1: Programma di attività

Allegato 2: Schede descrittive delle azioni previste dal primo programma d'azione

Allegato 3: Quadro riassuntivo degli impegni dei singoli sottoscrittori e delle relative dotazioni finanziarie



La Programmazione Negoziata

.....l'oggetto dell'accordo è essenzialmente costituito da un accordo pluriattoriale con la previsione di un processo di attuazione. Esso comporta l'obbligazione dei comportamenti, atti e prestazioni, secondo un ordine sequenziale che è quello stabilito nel programma oggetto dell'accordo stesso.[...]

I contratti lombardi hanno certamente modificato nel tempo alcuni degli approcci inizialmente adottati. Ad essere mutato è principalmente il rapporto tra Regione e processi/attori locali, che ha risentito di alcune criticità. Il ruolo di controllo assunto dalla Regione in una prima fase, non si è dimostrato nel tempo eccessivamente funzionale a garantire un raccordo efficace tra azione territoriale decentrata ed amministrazione centrale.



La Programmazione Negoziata

La nuova generazione dei CdF Lombardi è rappresentata dal APN del Mincio e dell'Adda.

Articolo 2, comma 203 della Legge 23 dicembre 1996, n. 662 e successive modificazioni ed integrazioni, che detta la disciplina della programmazione negoziata; Vista in particolare la lettera a) dello stesso comma 203 che definisce l'accordo di programmazione negoziata, quale istituto giuridico disciplinante gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati;



APN Mincio

SOMMARIO

Premesse.....	3
Articolo 1- Principi Ispiratori e Finalità.....	6
Articolo 2- Ambito di Intervento e sua Rappresentazione.....	7
Articolo 3- Metodologia di Sviluppo del processo.....	7
Articolo 4- Scenario strategico: Atlante dei Caratteri Territoriali del Bacino del Mincio.....	8
Articolo 5- Programma d'Azione.....	9
Articolo 6- Comitato di Coordinamento.....	10
Articolo 7- Soggetto Responsabile.....	11
Articolo 8- Soggetti Attuatori.....	11
Articolo 9- Comitato Tecnico.....	12
Articolo 10- Dotazione Finanziaria.....	12
Articolo 11 - Tempi d'attuazione.....	13
Articolo 12- Strumenti attuativi.....	14
Articolo 13- Monitoraggio dello stato di avanzamento del Programma d'Azione.....	14
Articolo 14- Modalità di nuove adesione di soggetti pubblici e privati.....	14
Articolo 15- Inadempimento e revoca.....	14
Articolo 16- Recesso.....	15
Articolo 17- Approvazione ed efficacia.....	15
Allegati.....	15
Allegato 1 - Atlante dei Caratteri Territoriali.....	15
Allegato 2 - Programma d'Azione.....	15



Accordi di Programma

Articolo 34 Testo unico degli enti locali (TUEL) (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)

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.



Protocollo d'Intesa

Alcuni dei CdF Italiani hanno fatto riferimento anche ad altre forme di accordo come il Protocollo d'Intesa

In diversi casi si fa riferimento agli Accordi fra Pubbliche Amministrazioni e privati, ex art. 11 legge 241/90.

Un possibile esito dell'attività amministrativa perseguente il primario ed indefettibile interesse pubblico, può essere, appunto ed in forza della partecipazione privatistica, uno degli accordi previsti dall'art. 11 che oltre a valorizzare l'interesse privatistico realizza altresì esigenze di semplificazione del procedimento amministrativo e, quindi, di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa (artt. 97 Cost. e l. 241/90).

l'art. 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e che per tali accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3 della medesima legge.



Protocollo d'Intesa

ACCORDO "CONTRATTO DI FIUME MARECCHIA"

ai sensi dell'art. 15 della L. 241/90 in attuazione del "Protocollo d'Intesa per l'elaborazione del Piano Strategico e del Contratto di Fiume della Valmarecchia" sottoscritto il 6/11/2013.

TRA

l'Unione di Comuni Valmarecchia, il Comune di Rimini, il Comune di Santarcangelo di Romagna, il Comune di Poggio Torriana, il Comune di Verucchio, il Comune di San Leo, il Comune di Novafeltria, il Comune di Maiolo, il Comune di Talamello, il Comune di Sant'Agata Feltria, il Comune di Pennabilli³, il Comune di Casteldelci, il Comune di Badia Tedalda, la Provincia di Rimini, la Regione Emilia-Romagna, l'Autorità di Bacino interregionale Marecchia-Conca, il Consorzio di Bonifica Romagna, l'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità – Romagna, ARPAE Rimini,



Strumenti Soft Law

Si tratta, secondo un'impostazione di matrice anglosassone, di condotte che vengono considerate come da seguire, nonostante l'assenza di una vincolatività delle stesse. Viene considerato un punto di riferimento anche l'art 249 CE, da cui discende la distinzione fra atti vincolanti (regolamenti, direttive e decisioni) e atti non vincolanti (raccomandazioni e pareri). Vi è, peraltro, nonostante la non vincolatività, l'intenzione di produrre effetti giuridici, eventualmente anche in modo mediato o indiretto.

Il soft law è un termine utilizzato per comprendere un complesso di atti, documenti, i quali, pur non avendo in modo immediato valore normativo, esplicano effetti equivalenti a quelli normativi, per un'adesione rilevante da parte dei consociati. Si tratta di strumenti utilizzati dalle istituzioni comunitarie che, pur non normativi, secondo le prescrizioni dei trattati, ovvero, pur essendo previsti come strumenti di natura non vincolante, producono comunque effetti giuridici nell'ordinamento comunitario, tra Stati e Stati, tra Stati e Unione e nei confronti dei cittadini comunitari.

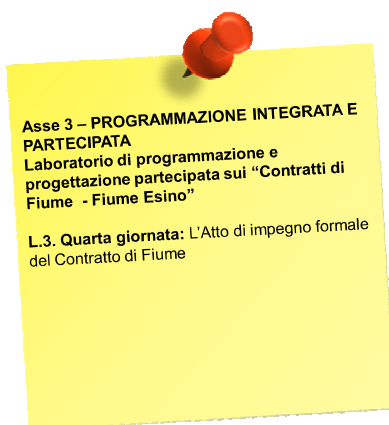


Strumenti Soft Law

...si può avviare un nuovo corso nei rapporti tra stato, mercato e società civile.

“In altri termini, la sfera pubblica può essere riconosciuta come la sede più appropriata per una deliberazione senza costrizioni. Dalla società civile emergono le opinioni sulle “questioni di interesse generale”, la sfera pubblica da “risonanza” a tali opinioni, mentre il sistema politico è chiamato a tradurle in decisioni politiche”.

Lidia Lo Schiavo “Democrazia deliberativa e sfera pubblica: elementi di analisi” Quaderni di Intercultura, Anno II/2010



Via B.Ubaldi, Centro Dir. Prato 39 06024 Gubbio (PG)
Tel. +39 075 9222693

ecoazioni@ecoazioni.it www.ecoazioni.it

Arch. Massimo Bastiani

Arch. Virna Venerucci