

Programmazione negoziata, indicatori di sostenibilità e contratti istituzionali di sviluppo

di Giovanni Guzzardo*

20 dicembre 2021

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il contratto istituzionale di sviluppo (sostenibile): indicatori di sostenibilità sociale e “capitale territoriale”. – 3. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'attenzione, *in progress* sempre crescente, verso una tematica - di ampio respiro - che si suole, comunemente, definire *sviluppo sostenibile* sembra prefigurare mutamenti anche in ordine ad istituti e tecniche della programmazione negoziata¹ - ampiamente sperimentati nell'ordinamento - preordinati alla c.d. “valorizzazione dei territori”, attraverso forme di co-pianificazione strategica di investimenti funzionalmente integrati e la correlata realizzazione delle opere infrastrutturali ivi previste a servizio della comunità: trattasi dei c.d. contratti istituzionali di sviluppo².

Tale tendenza emerge, con evidenza, dalla recente e diversa denominazione assunta dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (e lo sviluppo

* Associato di Diritto amministrativo, Politecnico di Bari.

¹ Sul tema R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 432 ss. L'A. evidenzia la “dequotazione” della funzione amministrativa autoritativa e la crisi del concetto tradizionale di programmazione. Più di recente l'espressione “dequotazione”, con riferimento all'interesse pubblico insito nella tecnica della procedimentalizzazione dell'azione amministrativa, è ripresa da M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione* (voce), in AA.VV., *Dizionario di Diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, V, 4298 ss. Cfr., altresì, A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 291 ss., sulla crisi della programmazione/pianificazione dell'uso e della tutela del territorio.

² I CIS sono stati istituiti dall'art. 6 del D.lgs. n. 88 del 2011 e sono stati, ulteriormente, valorizzati con il d.l. n. 91 del 2017, art. 7. Il recente d.l. n.77 del 2021 ha inoltre esteso anche a questi istituti le norme di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione del PNRR. Di recente C. Odone, *Il Contratto Istituzionale di Sviluppo Sostenibile – CISS. Una proposta operativa*, in *www.federalismi.it*, 2021, 27, 83 ss.

sostenibile)³, sulla scorta dapprima della *soft regulation* indotta già dalle previsioni contenute nell'Agenda ONU del 2015, e di poi dalle spinte verso una rimodulazione dell'azione amministrativa in termini si direbbe "previsionali" - effetto anche delle conseguenze cagionate dal fenomeno pandemico - e dalla correlata esigenza di conformazione dell'Amministrazione alle variabili della salute pubblica, della società, dell'economia e del mercato⁴, che impongono all'azione delle Amministrazioni una valutazione preventiva, anche sul fronte degli impegni finanziari - prefigurati nell'ambito di una forma nuova di programmazione/pianificazione⁵ - in ordine non solo ai *futuribili* risultati economici⁶ dalla stessa determinati, ma, anche, alla stregua di c.d. "indicatori" di sostenibilità sociale ed ambientale.

Una sorta di obiettivi da raggiungere, verificabili attraverso modelli - di nuovo conio che si aggiungono a quelli aziendalistici, di matrice anglosassone - costellati da meccanismi e parametri riconducibili alla metodologia dell'analisi (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) costi-benefici⁷ della *performance* socio-economica⁸ dell'intervento

³ A far data dal gennaio 2021, il CIPE ha mutato la propria denominazione in CIPESS, in adesione alle politiche in materia di investimenti pubblici, orientati anche al raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, così come cristallizzati nel 2015 dall'Agenda 2030 dell'ONU. La nuova denominazione si deve al *Decreto Clima* del 2019. Al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche, in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile indicati dalla risoluzione A/70/L.I (Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015), il Comitato interministeriale per la programmazione economica ha così assunto la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS). A decorrere dalla medesima data, nella legge 27 febbraio 1967, n. 48, e in ogni altra disposizione vigente, qualunque richiamo al Comitato interministeriale per la programmazione economica deve intendersi riferito al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS).

⁴ Sul tema, con riferimento ai parametri dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa e del più generale principio di buon andamento, di recente, i contributi di G. CORSO, A. MASSERA, M. R. SPASIANO, G. DELLA CANANEA, D-U. GALETTA, E. ZAMPETTI e M. GOLA, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in AA.VV., *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M. A. SANDULLI, Milano, II ed., 2017, 15 ss.; F. DE LEONARDIS, *Principi generali dell'attività amministrativa*, in AA.VV., *L'azione amministrativa*, a cura di A. ROMANO, Torino, 2016, IV, 40 e ss.

⁵ Sulla pianificazione strategica cfr. M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica Amministrazione*, Torino, 2001; G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012.

⁶ È nella verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa verso il risultato dello sviluppo economico-sociale «di cui sia partecipe (...) tutta la molteplicità dei componenti che può cogliersi l'effettiva attuazione del principio del buon andamento». Così V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Introduzione al buon andamento della pubblica Amministrazione*, in AA.VV., *Scritti in memoria di R. Marrama*, I, Napoli, 2002, 113 ss.

⁷ M. S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 991, nel senso che la nozione stessa di pianificazione richiamerebbe l'elemento delle risorse quale assunto che giustifica la predeterminazione degli obiettivi e la scelta preventiva degli ambiti di azione.

⁸ Le norme in materia di *performance* dell'azione amministrativa traggono origine dalla riforma del pubblico impiego. Sul tema le riflessioni di S. BATTINI, *L'autonomia della dirigenza pubblica e la "riforma Brunetta": verso un equilibrio tra distinzione e fiducia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 39 ss. E F. PATRONI GRIFFI, *La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e Amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice amministrativo*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2009, 273 ss.

programmato, sì vincolanti la discrezionalità amministrativa⁹ da poter integrare nuove e più estese accezioni di illegittimità, ove i risultati attesi non siano raggiunti o vengano raggiunti con costi eccessivi¹⁰.

In siffatta prospettiva, l'Amministrazione c.d. "contemporanea", anche nell'esercizio dei poteri programmatori¹¹, assumerebbe sempre più i caratteri di "parte", nei rapporti sociali e nel mercato; in un contesto concettuale ed operativo nel quale apparirebbero scontate sia la configurabilità del risultato in termini economici classici sia la correlata «possibilità, almeno dal punto di vista della reciproca compatibilità tecnica di fenomeno interpretativo e categoria di riferimento (...)»¹² di valutare l'efficacia dell'azione e, ancor prima, dell'organizzazione sul versante non già o non solo della qualità della spesa bensì dell'impatto sociale generato, del miglioramento della qualità della vita, delle condizioni di benessere indotte (c.d. "bilancio integrato").

V'è, inoltre, la previsione delle riforme strutturali individuate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza¹³ dal Governo italiano - nell'ambito del programma *Next Generation EU* - e del ruolo strategico degli interventi infrastrutturali che milita a favore di un aggiornamento della *figura juris* in esame verso una necessità "europeizzazione"¹⁴ degli obiettivi comuni, dei procedimenti decisionali e delle scelte che le politiche pubbliche in materia devono assumere, in ragione di una interdipendenza evidente del processo di *ripartenza* della società e dell'economia, in una prospettiva che travalica il perimetro dei confini nazionali.

Deve avvertirsi, tuttavia, che la nozione di *performance* cui accede questo contributo non è riconducibile al concetto di produttività – alla stregua di una traduzione meramente letterale – ma deve essere intesa, ove riferita alla funzione amministrativa, quale "risultato", come si dirà nel prosieguo strettamente correlato a sua volta all'efficienza, efficacia ed economicità che compendiano il più generale principio sancito dall'art. 97 Cost.

⁹ Sul ruolo emergente della tecnica applicata alle scelte discrezionali, cfr. già A. ANGIULI, *Lineamenti vecchi e nuovi della discrezionalità*, Milano, 1992.

¹⁰ In tal senso F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'amministrazione di mercato*, in *Dir. amm.*, 2002, 527 ss.

¹¹ È nota la distinzione tra atti di imperio e atti di gestione formulata e sviluppata nel diciannovesimo secolo «anzitutto per sottolineare la separazione delle funzioni politiche "il cui adempimento è fine essenziale dello Stato, da quelle di natura giuridico-privata "cui lo Stato provvede in vista di scopi meramente accidentali, (...) oppure per fini della sua gestione patrimoniale", risolvendosi l'attività dello Stato nel primo caso in attività sovrana, nel secondo in una attività di gestione patrimoniale, posta in essere dalla "maggiore delle persone morali" che propriamente agisce "come un gestore di interessi di ragione privata"», come ricorda, nella parte ricostruttiva, M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Studi sull'autoritarità nella funzione amministrativa*, Milano, 2005, 15-16, richiamando il fondamentale contributo di U. BORSI, *L'esecutorietà degli atti amministrativi*, Torino, 1901, ora in *Studi di diritto pubblico*, I, Padova, 1976.

¹² A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e «amministrazione di risultato»*, in AA.VV., *Analisi economica e diritto amministrativo*, Annuario AIPDA, Milano, 2007, 70.

¹³ Sul tema cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, 2021, 1025 ss.

¹⁴ Così C. Odone, *Il Contratto Istituzionale di Sviluppo Sostenibile – CISS. Una proposta operativa*, cit., 83 ss.

Potrebbe, così, trovare attuazione concreta, anche nelle fasi della “nuova” programmazione economica, il profilo di efficienza dell’attività amministrativa¹⁵ che vede la realizzazione degli interessi pubblici secondo regole di c.d. buona amministrazione¹⁶, in coerenza con l’orientamento del diritto unionale¹⁷ che spinge verso l’elaborazione di uno statuto unico dell’Amministrazione¹⁸ che connoti la relativa funzione, attraverso una rappresentazione della stessa includente tecniche e modelli giuridici preordinati a realizzare politiche, perseguire finalità, raggiungere obiettivi, soddisfare bisogni ed a verificare - anche in via preventiva - gli effetti sociali ed economico-giuridici da tali iniziative scaturenti.

A tal proposito non può non evidenziarsi, sia pur in estrema sintesi, come le opzioni del legislatore europeo, caratterizzate dall’introduzione di istituti giuridici volti a modificare *funditus* le modalità di agire degli apparati pubblici, si da far emergere le capacità di questi ultimi di soddisfare le esigenze del cittadino, attraverso lo spostamento dell’asse verso l’attività complessiva anziché sul singolo atto e che in questa prospettiva richiamano, anche solo implicitamente, il raggiungimento di risultati nell’esercizio della azione amministrativa, abbiano indotto la dottrina ad individuare una formula *ad hoc* - amministrazione di risultato¹⁹, amministrazione di risultati²⁰, amministrazione per risultati²¹ - idonea a traghettare - quale clausola generale - tale concetto da un ambito metagiuridico verso un parametro necessario di valutazione dell’azione della p.A., atto a spiegarne la dinamica attuale.

2. Il Contratto istituzionale di sviluppo (sostenibile): indicatori di sostenibilità sociale e “capitale territoriale”

¹⁵ Sul canone dell’efficienza nel suo rapporto con il principio di buon andamento le riflessioni di M. IMMORDINO, *Tempo ed efficienza nella decisione amministrativa*, in AA.VV., *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, A. ZITO, II, Napoli, 2010, 57 ss.

¹⁶ Il concetto di buona amministrazione, nella sua estrema complessità e articolazione, è approdato alla identificazione con il principio di buon andamento che, a sua volta, «pur coinvolgendo necessariamente le categorie tradizionali della legittimità e del merito (e i connessi strumenti di controllo e di tutela) tende inevitabilmente a trascenderli» (F. SALVIA, *La buona amministrazione e i suoi limiti*, in *Dir. soc.*, 2004, 552).

¹⁷ F. MERUSI, *La pubblica Amministrazione italiana e l’ordinamento europeo: bilanci e prospettive*, in AA.VV., *Ordinamento europeo e pubblica Amministrazione*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, 2009, 257 ss., parla di progressiva integrazione della legalità amministrativa sostanziale europea con la legalità amministrativa vigente nei singoli paesi aderenti all’Unione europea in ragione della costruzione di un unico ordinamento federale.

¹⁸ M. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione dello statuto unico dell’Amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, 297 ss.

¹⁹ A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l’arte di amministrare)*, cit., 1 ss.; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

²⁰ V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell’azione amministrativa*, cit., 617 ss.

²¹ G. GUARINO, *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni ’80*, Milano, 1985.

Deve, subito, evidenziarsi che gli indirizzi europei, sin dai Trattati di Maastricht e Amsterdam – e nei successivi atti regolamentari e di indirizzo - riconducono la programmazione delle misure finanziarie da erogare a sostegno degli Stati membri, in una prevalente ottica del risultato, all'interno di una pianificazione orientata alle regole della razionalità economica e dell'efficacia, così progressivamente indirizzando gli ordinamenti nazionali ad un invero del metodo "strategico-negoziato" di allocazione delle risorse, innanzitutto nella direzione delle politiche di coesione regionale.

Infatti, come recitano il 54° "considerando" del Regolamento UE n. 1083 del 2006²² e le premesse al Quadro strategico comune per gli anni 2014-2020 l'efficacia della spesa appare strettamente correlata *«alla previsione, a livello della programmazione e della sorveglianza, di un sistema attendibile al fine di migliorare e correggere l'azione pubblica nell'impostazione strategica, negli strumenti di intervento e nelle modalità attuative; per rafforzare l'impegno dell'azione pubblica nel raggiungere gli obiettivi prefissati; per alimentare il dibattito pubblico e la c.d. discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attori e per restituire informazioni ai destinatari dell'azione pubblica»*.

Più di recente, gli orientamenti 2019-2024 della Commissione europea in materia di *Green Deal*, la rinnovata attenzione per il c.d. "Pilastro europeo" dei diritti sociali, le riforme contenute nel piano *Just Transition*, sembrano aver costruito nuove coordinate teoriche poste a base del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in una logica che condiziona l'attività di programmazione degli Stati e delle Regioni, chiamati a conformare i propri processi decisionali alle tecniche ascrivibili ad una programmazione, nell'ambito della quale devono emergere le mete che il "sistema" si prefigge di raggiungere e predeterminarsi gli strumenti e le azioni per il raggiungimento degli stessi, attraverso *«un processo organizzativo necessario per definire una strategia o la direzione da prendere per assumere decisioni sulla allocazione delle risorse (...); al fine di determinare l'indirizzo strategico di un'organizzazione è necessario comprendere la sua attuale posizione e le probabili vie attraverso le quali è possibile perseguire particolari percorsi di azione»*²³, sulla scorta

²² Regolamento che ha ad oggetto disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, che ha richiesto agli Stati membri, beneficiari degli aiuti ivi previsti, la predisposizione di un quadro strategico nazionale, quale riferimento per le politiche di sviluppo.

²³ Quadro strategico comune 2014-2020. Vedasi, altresì, la Strategia annuale sulla crescita sostenibile 2020, le iniziative del *Just Transition Mechanism*, la Comunicazione sul futuro digitale dell'Europa, la Strategia sulla parità di genere 2020-2025, la Strategia industriale, la Strategia europea sulla biodiversità al 2030 e la Strategia *Farm to Fork*, il piano d'azione sull'Economia circolare, l'Agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile e la resilienza.

dei bisogni sociali ed economici, di volta in volta emergenti²⁴.

Un sistema aggiornato di *better regulation* e di *impact assessment* europeo²⁵ includente gli strumenti per identificare e valutare gli effetti più rilevanti delle politiche e della legislazione sullo sviluppo sostenibile, muovendo dalla valutazione d'impatto "integrata"²⁶, volta ad indagare le *dimensioni* della sostenibilità, economica, sociale ed ambientale e che trae linfa ulteriore dalle disposizioni dettate dal *Recovery and Resilience Facility*, di cui al piano *Next generation EU*.

Tali orientamenti, pur in continuità con un'impostazione che - come si è già evidenziato - aveva incentrato l'attenzione sui parametri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia, spostano ora l'analisi sulla corretta predeterminazione dell'obiettivo, quale presupposto del futuribile (*recte*: attendibile) risultato, identificato in termini di benessere sociale, salute pubblica²⁷, diritti civili che, in passato, non avevano costituito criteri automatici di "misurazione" diretta.

L'attenzione al risultato così inteso - che, invero, assume ora un ruolo centrale²⁸ - evidenzia, del resto, l'acquisizione, in sede europea, di un differente approccio metodologico nel regolamentare l'attività amministrativa e la relativa funzione: la pianificazione/programmazione, legata al raggiungimento di livelli di sviluppo sostenibile predefiniti potrebbe, dunque, non essere più costretta entro i limiti angusti contrassegnati dall'imprescindibile binomio validità-efficienza, «ossia della mera rappresentazione degli effetti che discendono dall'attività amministrativa»²⁹, ma proiettata verso una manifestazione concreta della rilevanza di tale concetto, volta cioè

²⁴ Nel 2019 la "Strategia annuale della crescita" viene intitolata dalla Commissione europea "Strategia annuale di crescita sostenibile". Nei successivi *Country Reports 2020* si aggiunge, per la prima volta, il capitolo sulla sostenibilità ambientale. La strategia della Commissione sulla finanza sostenibile è poi finalizzata a contribuire agli obiettivi del *Green Deal Investment Plan*, così da incentivare gli investimenti privati sostenibili dei prossimi dieci anni.

²⁵ Pubblicata il 29 aprile 2021 ove si legge: «we will identify relevant UN sustainable development goals (SDGs) for each proposal and examine how the initiative will support their achievement. Links to the SDGs will be included throughout evaluations and impact assessments».

²⁶ L'approccio *place-based* e il coordinamento multilivello e intersettoriale, sono i principi condivisi dall'Agenda Territoriale 2030 e dalla nuova Carta di Lipsia, entrambe orientate al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU e sono volte a rafforzare la coesione territoriale e lo sviluppo sostenibile. In particolare, nell'Agenda Territoriale 2030: «*underlines the importance of and provides orientation for strategic spatial planning and calls for strengthening the territorial dimension of sector policies at all governance levels. It seeks to promote an inclusive and sustainable future for all places and to help achieve Sustainable Development Goals in Europe*».

²⁷ Per il 2021 è prevista una prima valutazione dell'impatto del Corona -virus sullo sviluppo sostenibile nell'UE.

²⁸ In tal senso, i parametri individuati in materia di *better regulation* sono essenziali per assicurare la coerenza delle politiche rispetto allo sviluppo sostenibile, con un ruolo *infortiato*, rispetto al passato, della valutazione *ex post*. Alla luce della crisi sanitaria ed economica, inoltre, è stato ritenuto, in sede europea, ancora più evidente la necessità di essere in grado di anticipare i cambiamenti e prepararsi per le sfide e le opportunità in arrivo: risponde a tale necessità la "previsione strategica".

²⁹ M.P.T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Studi sull'autoritarità nella funzione amministrativa*, cit., 34-35.

a misurare le capacità della stessa all'interno del contesto sociale in cui si esplica³⁰.

Del resto, se si tenta di rapportare la metodologia della valutazione alle categorie del diritto amministrativo e alla funzionalizzazione dell'attività della p.A., emerge come tale processo possa accompagnare, agevolmente, la fase di definizione dell'interesse pubblico specifico della pianificazione strategica e negoziata per calibrarne le scelte, in coerenza con la previa esplicitazione degli obiettivi e delle loro motivazioni, anche in vista dei successivi momenti attuativi della programmazione.

I corollari entro cui si articola la nuova fattispecie di *anticipazione* del risultato, di recente emersione, consentono, infatti, di prefigurare l'andamento del programma rispetto alle priorità individuate, sorvegliandone l'attuazione; ma al contempo una funzione siffatta potrebbe inscrivere nell'ambito dei processi logico-giuridici che guidano l'analisi dell'azione amministrativa in ordine al perseguimento dell'interesse pubblico, tutte le volte in cui la valutazione, ove ponga all'evidenza un allontanamento - anche in via preventiva - dagli obiettivi prefissati, induca mutamenti migliorativi dei processi attuativi, nonché riequilibri o *correttivi* della (o alla) programmazione o pianificazione degli interventi.

In una prospettiva siffatta viene ad emersione il contratto istituzionale di sviluppo, introdotto nell'ordinamento dall'art. 6 del D.lgs. n. 88 del 2011, in sostituzione del previgente istituto dell'intesa istituzionale di programma, costituisce uno strumento a cui le Amministrazioni possono accedere sì da *accelerare* l'utilizzo dei fondi strutturali europei e *alleggerire* i procedimenti aventi ad oggetto la realizzazione di nuovi progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, tra loro funzionalmente connessi in relazione a obiettivi e risultati, finanziati con risorse nazionali, dell'Unione europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Le risorse sono, così, veicolate nella direzione di una unica - ma rilevante - infrastruttura a valenza nazionale o interregionale (salve eccezioni dettate da specificità territoriali), nell'ottica di una programmazione c.d. per macroaree.

Nel contratto vengono definiti i tempi di attuazione (cronoprogramma), le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e monitoraggio e le sanzioni per eventuali inadempimenti. Il contratto istituzionale di sviluppo viene stipulato dal Ministro per la coesione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, dai Presidenti delle Regioni interessate e dalle Amministrazioni competenti.

Le p.A., responsabili degli interventi, possano avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa per tutte le attività di natura economica e finanziaria e per l'assistenza tecnica, nonché in qualità di centrale di

³⁰ Nel senso che la confluenza «del principio di legalità nel più ampio principio del buon andamento» consente di individuare nel concetto di efficienza economica una chiave di lettura aggiornata del principio di buon andamento C. MEOLI, *Profili generali*, in AA.VV., *La convergenza tra pubblico e privato nell'amministrazione italiana*, a cura di C. MEOLI, Firenze, 1992, 24.

committenza, ad esclusione di quanto demandato all'attuazione da parte dei concessionari di servizi pubblici.

Al fine di valorizzare, ulteriormente, i contratti istituzionali di sviluppo il d.l. n. 91 del 2017, all'art. 7, ha previsto che, al fine di *accelerare* l'attuazione di interventi complessi, definiti dalla norma come «aventi natura di grandi progetti» ovvero di «investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, che richiedano un approccio integrato e l'impiego di fondi strutturali di investimento europei e di fondi nazionali inseriti in piani e programmi operativi finanziati a valere sulle risorse nazionali e europee», sia il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per la coesione territoriale e il Mezzogiorno ad individuare gli interventi per i quali si procede alla sottoscrizione di appositi Contratti istituzionali di sviluppo, su richiesta delle Amministrazioni interessate, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 36 del regolamento dell'Unione europea n. 1303 del 2013³¹.

Ai sensi della disposizione nazionale appena citata, dunque, qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale richieda un approccio integrato che comporti investimenti del Fondo sociale europeo, del Fondo europeo sviluppo regionale o del Fondo di coesione nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, le azioni possono essere eseguite sotto forma di investimento territoriale integrato ("ITI") e possono a tal fine essere incentivate da un sostegno finanziario dal FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) o dal FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca).

In applicazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e coerenza e sulla base di una lettura integrata e *place based* delle politiche pubbliche in materia di programmazione il contratto di sviluppo disegna il proprio ambito di applicazione relativamente ai progetti di infrastrutturazione, sviluppo economico, produttivo e imprenditoriale, turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali, ambiente, occupazione e inclusione sociale, «allo scopo di accelerare la realizzazione degli interventi [...] e di assicurare la qualità della spesa pubblica».

A legislazione invariata, tuttavia, la *figura juris* in esame sembra discostarsi dal postulato di una valutazione implicante un adattamento costante degli obiettivi, a livello regionale e locale, per il tramite dell'adozione di "strategie" ai diversi livelli territoriali e tecniche di coordinamento e di monitoraggio che garantiscano la necessaria coerenza - in senso orizzontale - tra le politiche settoriali - e in senso verticale - tra le decisioni assunte e gli interventi programmati³².

³¹ Cfr. Regolamento UE n. 1303/2013, articolo 36, in materia di Investimenti Territoriali Integrati, disciplinati nel periodo di programmazione 2014-2020, abilitano i Paesi aderenti all'Unione a coordinare investimenti disposti da assi prioritari differenti, riconducibili a diversi programmi operativi, a supporto di interventi plurisettoriali e pluridimensionali in ragione di una "Strategia di sviluppo territoriale integrata" riferita ad un determinato territorio, con un insieme di iniziative da realizzare ed un accordo di gestione che dettagli la relativa *governance*.

³² Così, ad esempio, la valutazione dell'impatto territoriale *Territorial Impact Assessment* che viene definita, nei documenti europei, come un processo che può essere utilizzato per simulare e valutare, alle diverse scale, la risposta di un sistema territoriale ad uno o più indirizzi/azioni di *policy*. Trattasi di

Così, ad esempio, un procedimento valutativo avente ad oggetto un contratto istituzionale di sviluppo, attuato - così come avviene nella prassi delle Amministrazioni - alla stregua delle prime e più risalenti coordinate individuate nel regolamento sui fondi strutturali, fonderebbe le condizioni per apprezzare l'idoneità di un piano o di un progetto al raggiungimento del risultato sugli effetti meramente economici che potrebbero scaturire dall'avvenuta esecuzione integrale dello stesso, con evidenti implicazioni in ordine ad un giudizio di efficacia e di efficienza dell'attività amministrativa, anche in via previsionale, e pur tuttavia limitata alla *convenienza* dell'investimento.

Per altro profilo, in tal guisa non sembra potersi profilare la possibilità di attingere ad una analisi del processo di crescita, innescato dall'intrapresa pubblica, che si avvantaggi dei parametri insiti nel c.d. *capitale territoriale* (individuati, ad esempio, nell'agenda territoriale europea 2020), costituito da componenti socio-culturali materiali, socio-culturali immateriali, fisico-ambientali.

Invero, nella prospettiva di una razionale allocazione delle risorse, il processo di valutazione è previsto in funzione direzionale e orientativa, in ragione del perseguimento di obiettivi predeterminati, funzionali a superare eventuali asimmetrie

un processo multidisciplinare e multilivello che tiene conto della diversità territoriale, applicabile *ex ante* e *ex post*, applicato mediante l'ausilio di modelli interpretativi che correlano politiche-territorio-effetti, e calcolando l'impatto di una certa azione territoriale (o di un insieme di azioni, sviluppate a partire da una politica). La *Territorial Impact Assessment* consente, altresì, di integrare, in termini strategici e sostenibili, gli strumenti della pianificazione con quelli finanziari per poter realizzare quelle che assumono la denominazione di "azioni di *policy*". La c.d. *place evidence* geografica - intesa in termini di tipologie funzionali o di sistemi complessi - rappresenta per la *Territorial Impact Assessment* la base imprescindibile del processo di valutazione, considerando che ogni decisione (politica) dovrebbe basarsi su analisi e dati. Tale tecnica valutativa si avvale di modelli in grado di combinare tra loro i dati stessi, nello spazio e nel tempo, tramite sistemi di *Geographical Information Systems*, al fine di rispondere ai quesiti posti dalla valutazione individuati come segue: 1. Individuazione del problema, 2. Definizione degli obiettivi, 3. Sviluppo delle principali opzioni politiche, 4. Analisi dei loro impatti, 5. Confronto delle opzioni, 6. Schema di monitoraggio e valutazione della politica. Così C. Odone, *Il Contratto Istituzionale di Sviluppo Sostenibile - CISS*. Una proposta operativa, cit., 89. Una ulteriore tecnica di valutazione dell'effettività dell'investimento pubblico è il *Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach*. Trattasi di un metodo quali-quantitativo di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto territoriale di politiche, piani e programmi, che consente di rappresentarne l'efficacia in rapporto agli obiettivi, in termini di sostenibilità. Il metodo *STeMA -TIA* consente di combinare informazioni di differente matrice, quantitativa e qualitativa, assumendo ad oggetto il processo di valutazione elementi diversi, di tipo economico, sociale, ambientale, culturale, organizzativo, che non potrebbero essere esaminati ricorrendo all'ausilio di un unico modello. La c.d. *carrying capacity* rappresenta, invece, la soglia di sostenibilità di un sistema territoriale in cui la sostenibilità si caratterizza per un rinnovato stato di equilibrio del sistema stesso, quale risultato delle politiche pubbliche adottate. Sicché la valutazione d'impatto mostra se lo sviluppo territoriale raggiunto in forza delle *policies* oggetto di valutazione, sia sostenibile. Le differenziazioni tra i sistemi/territori consentono, poi, di verificare la sostenibilità in termini di competitività, dove appunto gli elementi del sistema/territorio caratterizzano la capacità di concorrere (in sostenibilità) con altri sistemi/territori, all'esito della legislazione adottata.

territoriali, nella logica della pianificazione strategica³³.

Sicché il riferimento al *capitale territoriale*, insito nella programmazione di nuovo conio e nelle metodologie di verifica e valutazione alla stessa correlate, attraverso cui il legislatore europeo cerca di indurre la p.A. a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, sembra imprescindibilmente legato al conseguimento di un risultato in grado di orientare significativamente lo sviluppo del territorio e, dunque, lo sviluppo in senso sostenibile, che è assunto a fulcro della pianificazione economica statale e regionale, nonché a parametro di verifica della capacità dell'azione amministrativa in relazione all'ammissione di progetti di sviluppo a finanziamenti, connotandosi quale elemento centrale delle dinamiche ordinarie dell'agire amministrativo e divenendo così una invariante nell'azione delle Amministrazioni investite dall'attuazione delle politiche di coesione concordate tra Unione europea e Stati aderenti.

E del resto un tale profilo ricostruttivo appare funzionale alle logiche sottese ai processi decisionali di cui si avvale la tecnica di programmazione strategica ed innanzitutto all'esigenza di prevedibilità del raggiungimento degli obiettivi prefissati: si pensi, ad esempio, alla possibilità, attraverso i contratti pubblici, di incidere positivamente sugli obiettivi occupazionali, sociali, ambientali (*Green Public Procurement, Socially Responsible Public Procurement*), assicurando al contempo l'efficienza e la sostenibilità nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche.

3. Considerazioni conclusive

Il contratto istituzionale di sviluppo sembra, dunque, non avvantaggiarsi di questo nuovo *trend* di valutazione dell'azione amministrativa in cui i profili connessi al risultato assumono un ruolo essenziale sul versante dello sviluppo sostenibile: il contenimento, o quanto meno il calcolo, del rischio amministrativo, passano necessariamente attraverso le regole e gli istituti più recenti, preordinati a sottrarre all'incertezza la predeterminazione del risultato o la programmazione dell'efficace

³³ Con riferimento al pubblico impiego sono state evidenziate talune perplessità in relazione degli indicatori di misurazione delle prestazioni sull'individuazione dell'interesse pubblico concreto e sulla discrezionalità. È stato rilevato che tale metodologia mostrerebbe tutti i segni di un legislatore che, pur affrontando apprezzabilmente i problemi di efficienza del settore pubblico, sembra diffidare di chi «sarà chiamato ad applicare le sue leggi» e, conseguentemente, tenderebbe a limitare la discrezionalità e l'autonomia. Il rischio potrebbe essere rappresentato da una sopravvalutazione del ruolo degli indicatori in relazione all'identificazione dell'interesse pubblico da perseguire, ove quest'ultimo non fosse individuato attraverso la interpretazione di un complessivo sistema di valori nel cui ambito rientrano, anche e non solo, gli indicatori medesimi: per quanto la loro identificazione possa essere orientata dalla prefigurazione di criteri più o meno specificatamente individuati, essi non appaiono, da soli idonei a prefigurare quei parametri di legalità sostanziale ai quali rapportare l'azione amministrativa. In tal senso viene letta l'eccessiva rigidità del modello che disciplina l'applicazione del metodo strategico al ciclo di gestione delle *performance* (B.G. MATTARELLA, *La nuova disciplina di incentivi e sanzioni nel pubblico impiego*, Riv. trim. dir. pubbl., 2009, 954).

raggiungimento dello stesso, in ragione del buon andamento dell'azione programmata della p.A. che assume significati diversi se attinto attraverso parametri ulteriori rispetto a quelli in cui è stata tradizionalmente declinato e applicato.

Con riferimento all'istituto oggetto di indagine una inversione di rotta nelle tecniche *predittive* potrebbe, peraltro, indurre una rinnovata obbiettivizzazione della funzione amministrativa, spesso fonte di enfattizzazione del vincolo di scopo, quale regola a cui l'Amministrazione dovrà attenersi nella ponderazione degli interessi che incrocerà nel corso dell'esercizio dell'azione, per il perseguimento del risultato: una prospettiva assimilabile ad un concetto *aggiornato* dell'organizzazione della p.A., a cui devono imputarsi non solo l'assolvimento di compiti inerenti alle politiche economiche in senso stretto, ma anche l'individuazione di coordinate mirate allo sviluppo sostenibile, così da incentivare le condizioni per una progressiva espansione degli ambiti favorevoli alla crescita sociale³⁴, rendendo prevedibili gli effetti dell'azione

La verifica e la valutazione della programmazione dei contratti istituzionali di sviluppo alla stregua delle regole e dei precetti rivenienti dalle tecniche di *better regulation* e di *impact assessment* potrebbero, così, assumere il ruolo di principio-guida delle politiche pubbliche, di gestione e promozione delle risorse umane, nonché degli investimenti pubblici, progetti e interventi in funzione dello sviluppo, in quanto finalizzati ad un processo decisionale consapevole di valorizzazione e progresso del territorio e delle comunità. Si direbbe un'evoluzione ulteriore della funzione amministrativa che, senza svalutare i profili dell'interesse pubblico insito nelle scelte tecnico-discrezionali della p.A., tende a privilegiare i risultati dell'attività amministrativa, individuati oggi, appunto, in termini di sviluppo sostenibile, quale parametro di misurazione dell'efficienza dell'azione e dell'organizzazione, complessivamente considerate, nell'ambito della evoluzione del fenomeno direzionale in cui proprio la programmazione tradizionalmente è stata iscritta.

³⁴ E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2005, 243 ss.