

IL GOVERNO DEL TERRITORIO
– Aspetti culturali, evoluzione normativa –

Indice

0. Premessa

1. Aspetti culturali

1.1 L'attenzione per i temi ambientali nella pianificazione degli usi del suolo

1.2 Dall'espansione edilizia al recupero alla scala urbana e territoriale

1.3 Sviluppo locale e marketing territoriale

2. Le riforme

2.1 Riforma urbanistica

2.2 Riforma degli appalti delle opere pubbliche

0. Premessa

Gli Enti Locali, in primo luogo i Comuni, da sempre sono chiamati a governare le trasformazioni sul proprio territorio. Ciò, normalmente, avviene a due livelli:

- in fase di programmazione e pianificazione mediante la predisposizione degli strumenti urbanistici generali e di dettaglio;
- in fase attuativa mediante la realizzazione delle opere pubbliche programmate, la regolazione dell'attività edilizia dei privati, il controllo delle attività umane in relazione al loro impatto sull'ambiente.

Il "governo del territorio" viene esercitato dagli Enti Locali sulla base di un insieme ponderoso di leggi, norme e regolamenti, nazionali e locali, che si è progressivamente sedimentato nel tempo. Alcune disposizioni legislative e normative, ancora vigenti, affondano le loro radici nello Stato preunitario; da qui l'esigenza pressante di svecchiare, ma soprattutto di unificare in "Testi Unici", norme sparse in una miriade di leggi.

Nell'ultimo decennio si è cercato di andare nella auspicata direzione della semplificazione, ma sono state anche introdotte molte innovazioni che, spesso, hanno messo a dura prova la capacità organizzativa e gestionale degli Enti Locali, segnatamente dei Comuni in quanto Enti a più diretto contatto con il cittadino – utente.

Questi ultimi si sono visti assegnare, da un lato, nuovi e gravosi compiti, dall'altro, sono stati chiamati a fornire risposte a compiti antichi e tradizionali, nel segno di una maggiore efficacia ed efficienza.

Tra i vari temi, degni di interesse sul piano culturale e dell'innovazione normativa, che hanno caratterizzato gli ultimi anni, vanno sottolineati:

1. il processo di riforma relativo alla strumentazione urbanistica e territoriale che è andato di pari passo con l'attenzione per i temi ambientali all'interno della pianificazione degli usi del suolo;
2. il progressivo spostamento di interesse dall'espansione edilizia ai temi del recupero e della riqualificazione urbana;
3. il Territorio: da riferimento fisico indipendente a luogo di autopromozione;
4. la riforma (tormentata) del sistema dei lavori pubblici che ha preso avvio con il varo della Legge n.109/94 (cosiddetta Legge Merloni).

A questi grandi temi si aggiungono altri provvedimenti, assunti sempre nell'ottica della semplificazione e accelerazione delle procedure, come il Testo Unico in materia di

espropriazione per pubblica utilità (DPR n.327/2001) e il Testo Unico in materia edilizia (DPR n.380/2001).

Il primo abroga tutta la normativa precedente, accumulata dal 1865 in poi, introduce il procedimento unico e attribuisce la competenza di tutta la procedura a chi realizza l'opera. Significativa è l'introduzione di momenti partecipativi in cui i privati ottengono una comunicazione d'avvio del procedimento per ciascuna fase della procedura espropriativa.

Il secondo riordina tutta la normativa relativa al settore delle costruzioni. E' prevista l'introduzione dello "Sportello Unico per l'edilizia" che dovrebbe andare nella direzione di semplificare e accelerare il rilascio dei provvedimenti abilitativi dell'attività edilizia privata. La "concessione edilizia", introdotta dalla Legge n.10/1977, si chiamerà "permesso di costruire" e si dà più spazio alla DIA (Dichiarazione di Inizio Attività) per gli interventi cosiddetti minori.

Con la legge 443/2001 (legge obiettivo) la possibilità di ricorso alla DIA è stata ulteriormente estesa anche alle ristrutturazioni edilizie comprensive della demolizione e "fedele" ricostruzione, nonché alle nuove costruzioni se disciplinate da piani attuativi redatti alla "scala edilizia". Ciò fa seguito a provvedimenti regionali (Lr Toscana n.52/92;

Lr Lombardia n.22/99; Lr Campania n.19/2001) indirizzati verso un progressivo maggiore utilizzo della DIA.

Da quanto sopra detto emerge il fermento che caratterizza l'attuale quadro legislativo e normativo. Non è da escludere che recenti leggi di riforma, relative al governo del territorio, non ancora pienamente metabolizzate dagli Enti Locali, siano suscettibili, nel prossimo futuro, di ulteriori modifiche da parte del legislatore.

Aspetti culturali

1.1 L'attenzione per i temi ambientali nella pianificazione degli usi del suolo

Tra territorio e ambiente si trovano, nella letteratura specialistica, diverse contrapposizioni duali. Il termine Territorio, normalmente, ha un significato prevalentemente spaziale e come tale è il punto di riferimento delle logiche e delle pratiche della pianificazione fisica. Il termine Ambiente nei due significati: biologico (che fa riferimento alle condizioni di vita fisiche) e storico-culturale (che si riferisce alle attività umane) è il punto di riferimento dell'ecologia.

In Italia tutela del paesaggio e del patrimonio artistico e storico è rimasta a lungo affidata soprattutto a due leggi fondamentali:

- legge n.1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche;

- legge n.1089/1939 sulla protezione delle cose di interesse artistico e storico, compresi i beni archeologici.

Le suddette leggi, insieme alla Legge n.431/1985, sono ora raccolte nel Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali emanato con il D. Lgs n.490/1999.

Si tratta di disposizioni legislative settoriali che considerano i beni, di preminente interesse culturale, in modo puntuale, avulsi cioè dal contesto territoriale che li contiene, mentre il paesaggio è inteso più come categoria poetico - letteraria che come sintesi riuscita tra natura e opera dell'uomo.

Si può dire che la trattazione del concetto di ambiente compare, per la prima volta, nei lavori della Commissione Franceschini, istituita nel 1964, che aveva tra i suoi principali obiettivi proprio la revisione della Legge n.1497/39.

Ma solo negli anni '70, da parte della dottrina giuridica, si è cercato di chiarire il concetto di ambiente, ormai entrato a far parte della terminologia legislativa urbanistica. L'ambiente, nelle sue varie componenti di natura e paesaggio e nelle sue articolate interpretazioni, fa il suo ingresso nella disciplina urbanistica.

Gli anni '80 sono caratterizzati dall'emergenza, molto avvertita dall'opinione pubblica, intorno ai problemi ambientali che costituisce la motivazione di fondo per le disposizioni di tutela delle zone di particolare interesse ambientale contenute nella legge n.431/85 (cosiddetta Legge Galasso). Con tale provvedimento sono state introdotte disposizioni rilevanti quali l'obbligatorietà dei piani territoriali paesistici e l'inibizione, fino all'adozione di questi ultimi, di qualsiasi trasformazione dell'assetto del territorio, nonché di ogni opera edilizia, per zone e beni vincolati.

Un importante passo successivo è stato, nel 1986 con Legge n.344, l'istituzione del Ministero dell'Ambiente, riferimento istituzionale unitario che ha consentito di passare da una divisione disarticolata e settoriale a una visione più unitaria e globale dell'ambiente. Compito fondamentale del Ministero è di *“assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione, e il recupero delle condizioni ambientali della collettività e della qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento”*.

Con il successivo DPR n.203/88 al Ministero vengono attribuiti, tra gli altri, compiti di indirizzo dell'attività conoscitiva sullo stato dell'ambiente.

In tempi più recenti, nell'affermazione dei temi ambientali, ha avuto un ruolo significativo La Comunità Europea. E' grazie allo stimolo delle direttive comunitarie che in Italia sono state prodotte una serie di leggi organiche di settore che tuttavia, a tutt'oggi, sono parzialmente attuate.

Tra le varie discipline meritano di essere sottolineate:

- Legge n.319/197676 (conosciuta come legge Merli) in materia di inquinamento idrico;
- DPR n.915/198282 in materia di rifiuti;
- Legge n.989/82 sulla difesa del mare. Vi si trova la definizione di "riserve naturali marine" intese come aree da tutelare per il rilevante interesse dei caratteri naturali oltre che per l'importanza scientifica, culturale ed economica;
- Legge n.183/1989 che ha introdotto una normativa organica "per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". Gli usi del suolo e delle acque sono regolamentati coniugando sviluppo economico e sociale con tutela dell'ambiente. Aspetto significativo è l'istituzione dell'autorità di bacino e del relativo "piano di bacino" avente valore di piano territoriale di settore nel senso che può intervenire nei settori e in riferimento al bacino idrografico di propria competenza senza la possibilità di sostituirsi agli strumenti urbanistici per quanto attiene l'assetto del territorio. Il piano di "bacino", pur non essendo un piano urbanistico in senso proprio, ma un piano che persegue obiettivi di carattere ambientale, può tuttavia, nel perseguimento di tali obiettivi effettuare valutazioni urbanistiche, prevalendo, in questo caso su tutti i piani urbanistici, generali e di settore. In virtù di tale natura molti hanno visto, ottimisticamente, nel piano di bacino il cosiddetto "piano dei piani", vale a dire uno strumento a scala territoriale in cui ragioni dell'ambiente e trasformazioni urbanistiche trovassero una sintesi compiuta, da far valere sul resto della pianificazione;
- Legge quadro n.394/1991, e successive modificazioni, relativa alle aree protette. Individua e regola le categorie di aree naturali protette (parchi nazionali, riserve naturali statali e regionali, aree protette marine, monumenti naturali, zone umide, ecc) e i relativi strumenti per attuarle. Per i parchi viene istituito il Piano territoriale del Parco con lo scopo di articolare il territorio perimetrato in zone a diversa vocazione e suscettività: riserva integrale e orientata, aree protette, aree di promozione, ecc. Il piano del parco sostituisce ad ogni livello i piani territoriali paesistici e ogni altro strumento di pianificazione e ha efficacia giuridica nei confronti sia delle amministrazioni che dei privati.

Dalla stessa Comunità europea, che in materia di protezione dell'ambiente ha progressivamente sviluppato una politica globale, è arrivato il maggior impulso a introdurre, in Italia, la procedura di impatto ambientale nei processi di progettazione e di decisione concernenti lo sviluppo economico.

Infatti nella legislazione nazionale la VIA è stata introdotta, in recepimento della direttiva 85/337 CEE, come procedura da applicarsi ai progetti di determinate categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni sull'ambiente.

Si tratta di una disciplina, relativa al procedimento e agli studi tecnici, provvisoria in attesa di una legge quadro.

Così come concepita la VIA risulta estranea, nella logica, e slegata, nelle procedure, rispetto alla pianificazione. La pronuncia della compatibilità ambientale dei progetti appartenenti alle categorie sottoposte a VIA ha come effetto:

- la possibilità di impedire il progetto o autorizzarlo per ragioni ambientali,
- la previsione delle possibili conseguenze dannose e i relativi rimedi,
- l'eventuale predisposizione di prescrizioni finalizzate alla compatibilità ambientale dello specifico progetto nello specifico ambiente.

In altri termini i suoi effetti consistono nel determinare, a posteriori, il blocco del sistema decisionale.

L'istituto della partecipazione, che dovrebbe costituire il cardine della procedura di VIA per il coinvolgimento dei vari interessi pubblici e privati nella decisione, si configura quale mera collaborazione priva di efficacia giuridica diretta come viceversa è nella tradizione americana.

Ancora una volta è l'Europa che viene in soccorso indicando il percorso da seguire con la Direttiva 2001/42/CEE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. La suddetta direttiva si ascrive in un vasto panorama di normazione in cui tutela dell'ambiente, promozione dello sviluppo sostenibile e integrazione delle tematiche ambientali in tutti i settori sono entrati tra le priorità politiche dell'Unione Europea.

In particolare la Direttiva ha l'obiettivo di garantire la protezione ambientale promuovendo l'inserimento delle considerazioni ambientali nella definizione di piani e programmi di intervento sul territorio.

Può essere considerata il punto di arrivo rispetto a un vasto quadro di riferimento:

- art.174 del Trattato di Roma che delinea le linee generali della politica ambientale comunitaria e l'art.6 che rileva come le tematiche ambientali debbano sottendere tutte le scelte politiche adottate a livello comunitario, nazionale e locale;
- il Sesto Programma di Azione Ambientale;
- la convenzione internazionale sulla biodiversità;
- la Convenzione della Commissione Economica delle Nazioni Unite del 1991 che sollecita l'applicazione l' applicazione dei termini, contenuti nella stessa Convenzione, ai Piani e programmi per i quali sono previste procedure di valutazione ambientale.

La Direttiva dice che sono soggetti a valutazione di impatto ambientale tutti i piani o programmi che riguardino il settore agricolo, forestale, energetico, industriale, turistico, nonché i settori della pesca, dei rifiuti, della gestione delle acque, della pianificazione territoriale e della gestione dei suoli.

La valutazione, che deve avvenire durante la fase preparatoria del Piano o Programma, è intesa come un processo articolato in:

- elaborazione di un rapporto di impatto ambientale contenente una descrizione dettagliata degli effetti, prodotti dal Piano, sull'ambiente; nonché eventuali alternative da prendere in considerazione
- svolgimento di consultazioni;
- valutazione del rapporto ambientale e dei risultati della consultazione nell'iter decisionale;
- messa a disposizione delle informazioni.

Come si può constatare il rapporto ambientale costituisce il fondamento di un procedimento consultorio volto a coinvolgere pubblico (inteso come l'insieme delle persone fisiche o giuridiche, associazioni, organizzazioni o gruppi) e autorità responsabili.

A fronte di quanto detto occorre tuttavia dar conto di una situazione in movimento grazie anche alla produzione legislativa regionale in materia ambientale. E' cresciuto infatti nell'anno 2000, il numero di provvedimenti (leggi o regolamenti) varati dalle Regioni su temi come elettrosmog, inquinamento elettromagnetico, bonifica dei siti inquinati e difesa del suolo.

In particolare le leggi regionali sull'inquinamento elettromagnetico hanno in alcuni casi anticipato la normativa nazionale colmando un vuoto normativo dal momento che lo Stato centrale non ha ancora varato i decreti attuativi della legge quadro in materia (Legge

n.36/2001). E' il caso, ad esempio, della Regione Umbria che ha disciplinato tutte le tipologie di impianti che producono emissioni elettromagnetiche.

Per quanto riguarda l'inquinamento acustico, al contrario, altre quattro regioni (Emilia Romagna, Lazio; Lombardia e Piemonte) hanno dato attuazione, con ritardo, alla legge quadro nazionale (Legge n.447/95) che affida ad esse il compito di dettare i criteri per la classificazione, da parte dei Comuni, delle zone in cui far rispettare i limiti massimi di rumore. Solo il Lazio, tuttavia, ha definito i criteri per procedere con la classificazione dei territori comunali, mentre le altre Regioni si sono limitate a dettare norme generali.

Infine, sempre nell'anno 2000, sei Regioni: Emilia Romagna, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto hanno prodotto o modificato la loro Normativa in materia di impatto ambientale. In particolare il Piemonte, grazie alla legge speciale 285/2000 per le Olimpiadi, ha approvato un provvedimento, dal carattere innovativo, che prevede la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) delle opere necessarie per le Olimpiadi invernali di Torino del 2006.

La novità consiste nel fatto che la "VAS" punta su un esame strategico del piano di interventi e non sulla valutazione delle singole opere mettendosi quindi nel solco della ricerca di uno stretto rapporto con la pianificazione auspicata dalla sopracitata direttiva comunitaria.

1.2 Dall'espansione edilizia al recupero alla scala urbana ed extra urbana.

I cosiddetti Programmi Complessi:

- P.I.I. - Programma Integrato di intervento;
- P.R.U. – Programma di recupero urbano;
- P.Ri.U. - Programma di Riquilificazione Urbana;
- C.d.Q. - Contratto di Quartiere,
- P.R.U.S.S.T - Programma di Riquilificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio

affermatisi negli ultimi anni, in alternativa ai tradizionali strumenti urbanistici attuativi di dettaglio, possono essere considerati il punto di arrivo di un percorso, avviato alcuni decenni addietro, che ha visto lo spostamento di interesse dall'espansione fisica delle città al recupero del patrimonio esistente. Ciò è avvenuto dapprima alla scala dell'edificio, successivamente alla scala urbana e infine alla scala extraurbana.

Negli anni successivi al dopoguerra e per tutti gli anni '70 si è verificata, in quasi tutte le realtà urbane italiane, un'espansione edilizia indiscriminata alimentata in buona parte dall'emigrazione interna e dalla conseguente tensione abitativa.

Solo a partire dagli anni '80, in buona parte d'Italia, è incominciata una significativa inversione di tendenza dovuta, da un lato alla contrazione naturale della popolazione, dall'altro a fenomeni di segno opposto all'urbanesimo.

Conseguentemente si è ridotta la spinta all'ulteriore espansione della città e ha cominciato ad affermarsi la pratica della sostituzione del patrimonio edilizio esistente a partire dal cambio di destinazione d'uso da residenziale a terziaria. Ciò ha favorito, in ogni caso, l'avvio di politiche di riutilizzo che ha quindi investito anche la funzione abitativa.

Nel 1978 è stata emanata la legge n. 457 che, sulla scia di un'opinione, in quegli anni, favorevole alla massima utilizzazione delle risorse disponibili, compresa quella del patrimonio edilizio esistente, chiude un periodo di lungo e intenso dibattito culturale in materia di conservazione dei centri storici.

Un intero Titolo della suddetta Legge, il Titolo IV, è dedicato al Recupero e si pone come un dispositivo legislativo globale finalizzato a recuperare il patrimonio edilizio residenziale esistente sia di proprietà pubblica che di proprietà privata.

Gli otto articoli di cui è composto il Titolo IV sono a un tempo di natura tecnica (definizione degli interventi, disciplina degli strumenti urbanistici rivolti al recupero) e finanziaria (utilizzo di fondi, spese accessorie, indennità)

La legge n.457/78 (cosiddetta Piano decennale per l'edilizia) definisce le tipologie degli interventi: manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica e introduce un nuovo strumento urbanistico, il Piano di Recupero, da utilizzare nei Centri Storici.

La necessità di intervenire in difesa dei centri storici era iniziata ad emergere, molto prima, a partire dal IV congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) del 1952. Nell'ambito di tale Congresso si è tentato di fare un bilancio dei risultati raggiunti dalla legislazione di tutela del 1939 dando una valutazione, sostanzialmente negativa, dei piani urbanistici del periodo della ricostruzione post-bellica.

In ambito culturale e in sede di redazione di alcuni piani regolatori si è così cominciato a dibattere intorno al rapporto tra vecchio e nuovo nella città e si è progressivamente giunti al superamento del concetto di monumento applicato alla singola opera a favore di un intero Centro.

Successivamente, nel corso degli anni '60, la maturazione sui problemi della questione urbana ha reso ben presto evidente che la salvaguardia dei "centri storico - artistici", doveva essere inserita nella più ampia prospettiva dei rapporti con la città. In altri termini è emersa l'esigenza di superare la filosofia del recupero alla scala edilizia per passare al recupero alla scala urbana, investendo quindi sistemi infrastrutturali e spazi pubblici.

Nella citata legge n.457/78 il riferimento all'intera città non è ancora esplicito fatta eccezione della definizione di "ristrutturazione urbanistica" e della nozione di "piano di recupero da applicarsi a porzioni discrete del territorio urbano". La dizione di "recupero" fa ancora riferimento alla città storica piuttosto che all'intero organismo urbano.

Occorrerà attendere i piani di nuova generazione, i già citati Piani Complessi, perché il recupero diventi una politica dapprima a scala urbana e poi a scala territoriale.

Il "Programma Integrato di Intervento" introdotto dalla legge n.179/92 è uno strumento pianificatorio attuativo peculiare per contenuti e modalità operative. Tale strumento, variamente disciplinato dalle diverse legislazioni regionali, è caratterizzato soprattutto dalla "concertazione" pubblico/privato che pervade tutte le fasi di promozione, redazione e attuazione del Programma.

I Programmi integrati normalmente devono essere in grado di incidere sull'ambiente e sul complessivo sviluppo urbanistico con interventi di riconversione e riorganizzazione e pertanto devono, perlomeno, avere:

- dimensionamento idoneo per incidere sulla riorganizzazione urbana;
- integrazione organica di diverse tipologie edilizie di intervento, compresi l'eventuale realizzazione di nuove opere di urbanizzazione e l'adeguamento di quelle già esistenti;
- concorso di più operatori e confluenza di risorse finanziarie pubbliche e private.

Lo stesso vale per i Programmi di Recupero Urbano la cui peculiarità consiste nell'azione di riqualificazione di ambiti urbani caratterizzati dalla presenza di interventi di edilizia residenziale pubblica degradata.

Una nota a parte merita la politica del Min. LL.PP. (ora delle Infrastrutture) che ha introdotto degli interventi sperimentali che prevedevano la concorrenza tra Enti Locali per l'accesso ai finanziamenti. Il primo strumento, in ordine di tempo è il Programma di Riqualificazione Urbana a cui hanno fatto seguito i Contratti di Quartiere e i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio.

Il Programma di Riqualificazione Urbana tipologicamente non si discosta dal Programma Integrato di Intervento anche se, a differenza di quest'ultimo, non riguarda la funzione residenziale.

Molto più innovativo è il Contratto di Quartiere, introdotto nel 1997, che riguarda interventi sperimentali di edilizia sovvenzionata rivolti all'ammodernamento delle aree urbane degradate, carenti sotto il profilo della qualità ambientale e dell'offerta di servizi. In questo caso il valore aggiunto è costituito dal processo di partecipazione, completamente assente negli altri programmi di recupero, ma tipico della programmazione negoziata.

Il Programma si realizza mediante la collaborazione tra Amministrazioni Locali, operatori privati, cittadini e mondo del volontariato mediante un approccio dal basso, la condivisione del progetto, l'integrazione tra pubblico e privato.

I Contratti di Quartiere non intervengono solo sul miglioramento delle parti residenziali, ma anche sulle sistemazioni ambientali, gli arredi urbani, i servizi. Inoltre le strategie di recupero urbano vanno di pari passo con iniziative di sviluppo economico e sociale.

Con i PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo sostenibile del Territorio), introdotti con Decreto del Ministero dei LL.PP in data 8 ottobre 1998, l'intervento passa dalla scala urbana a quella territoriale e il campo di azione non riguarda solo residenza e funzioni urbane, ma si allarga notevolmente fino a investire i sistemi:

- ambientale,
- produttivo (con ricadute sull'occupazione),
- della mobilità,

La complessità insita nella promozione, redazione e attuazione dei suddetti Programmi presuppone, per gli Enti Locali, un cambiamento di mentalità. Il soggetto pubblico non si può limitare a tracciare vaghe linee programmatiche, ma deve avere la forza di contrattare, con interlocutori privati, intorno a un tavolo di concertazione, costi, tempi e modalità di esecuzione degli interventi, nonché ammontare delle risorse finanziarie private, da impegnare nella eventuale realizzazione di opere pubbliche a fronte di contropartite economiche sotto forma di possibilità edificatorie.

Per assolvere ai nuovi compiti è necessaria una capacità di negoziazione impensabile, in un recente passato, per una Pubblica Amministrazione. Ciò ha già avuto, come diretta conseguenza, la necessità di:

- potenziare quantitativamente e qualitativamente le strutture tecniche interne all'Ente;

- ricorrere a consulenti esterni esperti in materia di tecniche finanziarie e legali, fattibilità economica, ecc.

1.3 Sviluppo locale e marketing territoriale

La Pubblica Amministrazione Locale, sempre più, si sta trasformando in centro e motore dello sviluppo economico e dell'occupazione. Ciò è dovuto a una serie di fattori che caratterizzano l'attuale fase economica tra cui, principalmente:

- il processo di globalizzazione dell'economia e, in particolare, l'orientamento delle imprese, indipendentemente dalla loro dimensione, a individuare i mercati migliori;
- la progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli Enti Locali e il passaggio da una logica in cui le dinamiche di sviluppo erano essenzialmente governate dal controllo dei flussi e dei trasferimenti di risorse dal centro verso il territorio locale a una logica in cui sviluppo economico e coesione sociale procedono congiuntamente.

Il ruolo delle Amministrazioni locali risulta ampliato ed esaltato dal nuovo paradigma dello sviluppo qual è quello locale.

Un corretto approccio allo "sviluppo locale" prevede che la domanda sociale sia convertita in progetti di sviluppo socialmente condivisi e, all'interno di tale meccanismo, il ruolo delle istituzioni pubbliche sia di sostegno, semplificazione e accompagnamento.

L'organismo gerarchicamente inferiore, normalmente, diviene responsabile del coinvolgimento di quelli superiori per quanto riguarda fornitura e mobilitazione delle risorse di cui disporre (approccio di tipo ascendente: bottom up); ma può verificarsi il caso in cui gli organismi gerarchicamente inferiori esercitino solo un'azione di riscontro verso gli organi superiori (approccio di tipo discendente: top down)

Il secondo tipo di approccio, in cui giocano un ruolo preponderante gli organi centrali, è tipico delle situazioni tendenti a superare le difficoltà, soprattutto delle Regioni meridionali, di governare i processi di sviluppo locale.

Le politiche, sia nazionale che comunitaria, sono indirizzate, sempre più, a rafforzare il ruolo dei soggetti locali nella gestione dei territori.

Dalla Comunità Europea arrivano le nuove parole d'ordine:

- integrazione tra livelli di governo: nuova fase delle relazioni centro periferia che premia le capacità di iniziativa, progettazione e realizzazione del sistema locale. E'

un nuovo sistema di relazioni negoziali in cui centro e periferia sono “soci” per lo sviluppo dei territori;

- partenariato; prevede la compresenza di soggetti e risorse pubbliche e private;
- partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano: capacità di saper progettare il proprio futuro compatibilmente con i fabbisogni dei cittadini e delle imprese e in un quadro di sostenibilità economica e ambientale.

Sono molteplici le forme di assistenza economica, con cui le Amministrazioni Locali possono intervenire a sostegno dello sviluppo locale quali ad esempio:

- promozione di iniziative finanziarie locali
- creazione di consorzi pubblico – privati
- pianificazione di infrastrutture locali
- supporto per attività artigianali, rurali e manifatturiere in genere.

Oltre all’assistenza economica esiste tuttavia un’ampia gamma di interventi, altrettanto decisivi, finalizzati a garantire:

- presenza di una rete efficiente di servizi quali sistema dei trasporti, sistema educativo, sistema sanitario e socio assistenziale tendenti a favorire uno sviluppo più bilanciato e a consentire, conseguentemente, la riduzione di alcuni costi sociali;
- presenza di risorse immateriali come la cultura locale intesa come fattore che favorisce l’arricchimento del patrimonio delle risorse umane;
- risorse umane opportunamente formate con percorsi formativi ad hoc, finalizzati all’accrescimento delle competenze, in modo da poter sfruttare i vantaggi derivanti dall’innovazione tecnologica.

Negli ultimi anni si è assistito, grazie anche a un favorevole quadro legislativo, alla proliferazione di nuovi strumenti, a disposizione dei soggetti locali, per gli interventi di sviluppo del proprio territorio. Sono i cosiddetti strumenti di programmazione negoziata (accordi di programma, patti territoriali, contratti di programma, contratti d’area) volti a realizzare non solo insediamenti produttivi, ma anche interventi infrastrutturali e interventi di sostegno a favore di aree in crisi e a forte emergenza occupazionale.

Tali strumenti prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti: pubblici a livello centrale e locale, rappresentanze di categorie economiche e sindacali, privati.

Sul versante della semplificazione amministrativa è stato istituito lo Sportello Unico per le attività produttive che, riunificando il procedimento relativo al rilascio dei provvedimenti abilitativi, tende a favorire l'insediamento di nuove attività produttive nonché l'ampliamento e l'ammodernamento di quelle esistenti.

L'affermazione del concetto di "sviluppo locale" ha prodotto un cambiamento significativo che vede il territorio trasformarsi da riferimento fisico indipendente a luogo dove sono compresenti diversi fattori interdipendenti tutti decisivi per lo sviluppo economico e sociale. In altri termini il territorio è divenuto centro di snodo delle dinamiche produttive, luogo di domanda e offerta di attività, beni e servizi.

Così inteso il territorio può rappresentare un ostacolo oppure un fattore di attrazione per le attività produttive. Ne consegue che i territori meglio organizzati hanno le maggiori opportunità di sviluppo economico e sociale.

Per trattenere le proprie imprese, e attrarne di nuove dall'esterno, come si è detto, bisogna offrire "vantaggi" in termini di: regime fiscale, costo del lavoro, incentivi finanziari e qualità sociale, ma anche:

- un buon sistema di infrastrutture e servizi;
- un sistema scolastico e formativo in grado di fornire al mondo del lavoro risorse umane preparate e capaci;
- un sistema amministrativo burocratico efficiente;
- un sistema istituzionale che sa progettare, pianificare e realizzare le iniziative necessarie a migliorare le condizioni ambientali per le aziende e i cittadini.

Il Territorio, in altri termini, si trova a giocare un ruolo di autopromozione nei confronti di chi decide gli investimenti produttivi, proponendo vantaggi reali che possono interessare gli imprenditori. Tale azione di promozione si traduce in vere e proprie strategie di marketing.

Il Marketing territoriale si pone l'obiettivo di valorizzare e promuovere in modo sistematico e coerente un territorio e tecnicamente si realizza attraverso una strategia di organizzazione e promozione dell'offerta territoriale.

Il Marketing applicato al territorio non è dissimile da quello aziendale e quindi ne riprende i principi tradizionali anche se si è in presenza di peculiarità che necessariamente devono essere affrontate con strumenti specifici.

In primo luogo occorre analizzare le caratteristiche dell'offerta che il territorio esprime e individuarne in maniera oggettiva e misurabile i punti di forza e di debolezza. Successivamente occorre individuare i possibili "target" di domanda verso i quali indirizzare la politica di promozione.

Promuovere un territorio significa metterlo in competizione sul mercato con altri territori per cui è importante, attraverso l'analisi e la valutazione, definirne il posizionamento rispetto alla capacità di attrarre/trattenere gli investimenti localizzativi.

Per analizzare il potenziale competitivo del Territorio normalmente si ricorre a metodologie che prevedono sistemi di misurazione dei fattori caratteristici tramite strumenti di comparazione. Uno di questi è, ad esempio, il "rating" strumento autodiagnostico e di confronto con altri sistemi territoriali in grado di valutare sia i singoli fattori caratteristici, in termini di forza e di debolezza, sia di fornire un valore di insieme di sistema.

Infine il Piano di Marketing Territoriale può essere definito come "un progetto collettivo di sviluppo condiviso realizzabile mediante la coalizione tra i diversi soggetti locali: istituzioni, imprese, associazioni, popolazione, ecc". Non è assimilabile a un nuovo strumento di pianificazione, ma rappresenta una componente specifica e autonoma da inserire in modo coerente nel progetto di sviluppo del territorio stesso.

Il Piano di Marketing si realizza attraverso i pacchetti localizzativi che identificano i "prodotti" da vendere. L'esperienza sin qui accumulata ha inoltre dimostrato la convenienza di ricorrere, per l'attuazione del Piano, a soggetti tecnici, creati ad hoc, come le "agenzie di sviluppo e di promozione territoriale".

Le riforme

2.1 Riforma urbanistica

Il recente processo riformatore in campo urbanistico, ad opera soprattutto delle Regioni, ruota intorno a concetti quali:

- flessibilità degli strumenti urbanistici, intesa come adattabilità degli stessi alle mutevoli condizioni economiche e territoriali, fatti salvi gli elementi strutturali di riferimento da assumere come invarianti;
- rapporto con i soggetti privati e loro coinvolgimento sin dalla fase di elaborazione dei piani (sussidiarietà orizzontale). Viene riconosciuta alla società civile la facoltà di fornire un apporto significativo alla definizione e all'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile del territorio;

- accelerazione e semplificazione delle procedure sulla base dei principi di sussidiarietà e di cooperazione tra diversi livelli e soggetti istituzionali. Nella definizione di sussidiarietà è insito il principio secondo il quale l'Ente più prossimo all'ambito e all'oggetto dell'intervento si deve assumere l'onere della decisione e della gestione dell'intervento stesso. La cooperazione intende affermare una visione concertativa e collaborativa volta a superare l'attuale modello di gerarchizzazione nei rapporti tra i livelli di piano.

Alla vivacità che, in questi ultimi anni, anima le Regioni non fa riscontro, un'analogha tensione a livello nazionale.

La legge fondamentale urbanistica n.1150/42, e successive modificazioni e integrazioni, è ancora la legge quadro in materia e pertanto rappresenta il punto di riferimento per buona parte della strumentazione urbanistica vigente. La suddetta legge prevede una pianificazione dell'uso del suolo di tipo gerarchico organizzata su due livelli:

- pianificazione riguardante i singoli aggregati urbani;
- pianificazione avente per oggetto porzioni più ampie di territorio.

Il primo livello riguarda la pianificazione comunale mediante la redazione dei piani regolatori generali, estesi a tutto il territorio comunale, e contenenti *“la localizzazione di opere e impianti pubblici di interesse generale, le aree destinate a formare spazi di uso pubblico e la divisione in zone del territorio, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, nonché i caratteri e i vincoli di zona da osservare nell'edificazione”*

Strumento attuativo del Piano Regolatore generale comunale è il Piano Particolareggiato di esecuzione.

Il secondo livello riguarda la pianificazione sovracomunale mediante la redazione dei Piani Territoriali di Coordinamento.

L'esperienza ha dimostrato che l'unica pianificazione effettivamente praticata, anche se con molti limiti, è stata quella comunale di carattere generale. I piani sovracomunali, istituiti con lo scopo di organizzare unitariamente ambiti territoriali di area vasta, hanno stentato ad andare in porto. Lo stesso vale per i piani di dettaglio attuativi del PRG.

In generale si imputa al sistema di pianificazione, proprio della Legge n.1150/42, la mancanza di rapporto con la programmazione economica. In tal modo il PRG finisce con l'essere un mero strumento preposto all'utilizzo esclusivo delle sole possibilità edificatorie

dei suoli mentre i Piani Particolareggiati, disancorati dalla programmazione degli investimenti, non consentono di selezionare, nel tempo e nello spazio, gli interventi secondo criteri di priorità.

La ponderosa legislazione urbanistica, successiva alla legge n.1150/42, ha introdotto altri strumenti settoriali di pianificazione, sia alla scala urbana che a quella territoriale. Tali strumenti determinano potenziali situazioni di conflitto quando si trovano a concorrere sullo stesso territorio. E' il caso della pianificazione ambientale di tipo settoriale come i già citati: Piano paesistico, Piano di Bacino, Piano del Parco ecc. in rapporto alla pianificazione urbanistica a scala urbana e territoriale.

Da tempo si avverte, a livello nazionale, la necessità di avere un "Testo Unico" in materia di legislazione urbanistica, ma non si è ancora riusciti a licenziare una normativa in grado di sostituire l'ancora vigente Legge fondamentale n.1150/1942.

Nella passata legislatura è stato oggetto di discussione, in Parlamento, uno schema di legge quadro che si prefigurava, sostanzialmente, come una nuova legge nazionale di principi e di disposizioni generali per il governo del territorio a cui accompagnare un "Testo Unico" volto alla semplificazione del quadro normativo attuale.

Veniva salvaguardata l'autonoma potestà regionale limitandosi quindi a fornire una base nazionale comune alla strumentazione urbanistica locale e alle sue procedure di approvazione. Solo in caso di inadempienza delle Regioni erano previste norme suppletive.

Lo scopo evidente era di assicurare, su tutto il territorio nazionale, il rispetto del principio di uguaglianza tra cittadini e operatori economici e sociali in materia di diritti e doveri connessi con la pianificazione del territorio.

Lo schema di legge quadro nazionale, tra l'altro, recepiva concetti ormai consolidati a livello di legislazione regionale quale, ad esempio, il "piano a due livelli".

Le Regioni in forza della competenza, su gran parte delle funzioni territoriali, a loro trasferite con il DPR n. 616/77, hanno facoltà di legiferare in materia urbanistica e alcune di esse l'hanno ampiamente esercitata.

Non tutte le regioni italiane attualmente dispongono di una legge organica in materia urbanistica e, tra quelle che hanno legiferato, solo alcune: Marche, Toscana, Umbria, Basilicata, Lazio, Emilia Romagna, hanno prodotto una propria legge urbanistica successivamente all'emanazione della legge n.142/90 (nuovo ordinamento degli Enti

Locali). Ultima, in ordine di tempo, la Regione Puglia che ha emanato una legge quadro ancora in attesa di pubblicazione.

La regione che, in un certo senso, ha fatto scuola in quanto può essere considerata apripista, relativamente all'introduzione e alla sperimentazione di molte innovazioni è la Toscana. Oggi è già possibile, in Toscana, tentare un bilancio degli effetti della nuova normativa (L.R. n.5/1995 e successive modificazioni e integrazioni) sulla pianificazione urbana e territoriale. Infatti diversi comuni toscani hanno avviato il procedimento di formazione del piano regolatore generale fondato sul principio dello sdoppiamento tra "piano strutturale e piano operativo".

L'Emilia Romagna ha prodotto una legge ponderosa (L.R. n.270/2000), che sostituisce precedenti normative e regolamenti. Anche la suddetta legge ha come punto di riferimento culturale il cosiddetto modello INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) che si fonda sostanzialmente su:

- a) separazione tra scelte strategiche e scelte operative (alla scala comunale equivale alla distinzione tra piano direttore e piano di intervento);
- b) utilizzazione dello strumento della perequazione per garantire il principio di eguaglianza tra i cittadini.

In netta controtendenza si è mossa la Regione Lombardia che, invece di puntare a un'unica legge organica, ha avviato un processo di riforma "a mosaico" della materia urbanistica avendo come obiettivo la progressiva liberalizzazione del settore. I provvedimenti succedutisi nel tempo hanno riguardato diversi aspetti quali:

- a) recupero dei sottotetti;
- b) varianti minori al PRG;
- c) programmi Integrati di Intervento e Dichiarazione di Inizio Attività;
- d) modifiche di destinazione d'uso (L.R. n.193/2000).

La Lombardia fa esplicito riferimento al modello della cosiddetta urbanistica "contrattata" fondata sull'accordo pubblico - privato, che trova espressione nei già citati strumenti denominati Programmi - Complessi o Piani - Progetto quali: Programma Integrato di Intervento, Programma di Recupero Urbano, Programma di Riqualficazione Urbana, ecc.

Tuttavia dopo aver proceduto, settorialmente, alla revisione della sua legislazione urbanistica anche la Lombardia avverte l'esigenza di un impianto normativo sistemico, sotto forma di Testo Unico della materia, per unificare tutte le norme urbanistico - edilizie

sparse in numerose leggi di settore. Al riguardo, nel luglio 2001 sono state pubblicate le "Linee Guida della riforma urbanistica regionale" nelle quali vengono enunciati i principi e i contenuti della futura legge urbanistica.

2.2 Riforma degli appalti delle opere pubbliche.

La legge di riforma in materia di lavori pubblici e il suo Regolamento di attuazione, entrato in vigore il 28 luglio 2000, hanno profondamente cambiato impostazione e comportamenti dell'Ente Locale chiamato a riorganizzarsi per svolgere con efficienza e con la necessaria tempestività, le attività di promozione, coordinamento, indirizzo e controllo che una corretta gestione dei processi attuativi relativi a un'opera pubblica oggi richiedono.

Il processo riformatore avviato nel 1994 con la Legge n.109/94 (Merloni) e successive modificazioni (Legge n. 216/95 - Merloni bis e Legge n. 415/98 - Merloni ter) si è, attualmente, concluso con il varo del "Regolamento di attuazione e delegificazione".

Di seguito si segnalano alcuni aspetti innovativi della nuova disciplina. L'aspetto più significativo è senz'altro costituito dal superamento della logica settoriale che ispirava sia la legge fondamentale sui lavori pubblici, la n. 2248 del 20 marzo 1865, che tutti i provvedimenti legislativi che si sono succeduti, in materia. Con la nuova disciplina si afferma al contrario il carattere processuale dell'attuazione degli interventi secondo una sequenza di fasi tra loro correlate:

- programmazione,
- progettazione,
- affidamento,
- esecuzione,
- direzione lavori,
- collaudo.

La correlazione tra i suddetti interventi dovrebbe consentire, alla Pubblica Amministrazione, di realizzare, nei tempi compatibili con i disposti normativi che ne disciplinano l'azione, le opere pubbliche individuate, in fase di programmazione, nel proprio quadro esigenziale.

E' opinione consolidata che lo scarso livello qualitativo, i ritardi, le inadempienze e i maggiori costi che hanno caratterizzato, diffusamente, la realizzazione di opere pubbliche nel recente passato sono da attribuire non solo ai comportamenti illegittimi o alla scarsa

professionalità dei diversi soggetti (amministratori, progettisti, costruttori) a vario titolo interessati, ma anche al frazionamento del processo complessivo in una distinta serie di attività settoriali, indifferenti alle rispettive compatibilità e alle reciproche esigenze di correlazione.

A ciò bisogna aggiungere una grave sottovalutazione del ruolo della programmazione e della progettazione.

La nuova legge fa obbligo alla P.A. di formulare il programma dei lavori pubblici, da eseguire nel triennio, aggiornabile annualmente. Il programma triennale deve essere costruito a partire dall'accertamento preventivo di: utilità, fattibilità, effetti indotti, tempi, costi e copertura finanziaria di ogni singola opera.

Il ruolo della programmazione è di definire, preventivamente, nei tempi e nei contenuti, le attività, gli strumenti e le modalità più idonei per la realizzazione degli interventi al massimo livello qualitativo. Tale livello qualitativo deve essere compatibile con i vincoli ambientali e urbanistici, le risorse disponibili e deve essere perseguito nel rispetto del quadro normativo di riferimento.

Tale approccio dovrebbe consentire il superamento dei diversi problemi che hanno, in passato caratterizzato la realizzazione delle opere pubbliche quali:

- carenti modalità di esecuzione;
- negativi effetti sull'ambiente;
- eccessiva lunghezza dei tempi di esecuzione;
- abnorme lievitazione dei costi;
- insoddisfacente qualità dei risultati;
- scarso peso dei benefici indotti.

Un altro carattere innovativo è rappresentato dalla ribadita centralità della progettazione articolata in tre livelli: preliminare, definitiva, esecutiva cantierabile.

La progettazione preliminare deve accompagnare il "piano triennale delle opere" stabilendo, in tal modo, uno stretto legame con la programmazione. Non può esserci programmazione di opera pubblica senza una precisa stima del suo costo e della compatibilità economica di quest'ultimo con il bilancio. La legge quadro ha ribadito, a livello normativo, la priorità, dal punto di vista temporale, della progettazione preliminare, sul programma.

La progettazione definitiva è un livello intermedio sufficiente per ottenere autorizzazioni e provvedimenti abilitativi.

La progettazione esecutiva deve consentire di cantierizzare l'opera e deve essere puntuale e dettagliata al punto da escludere, nella maggior parte dei casi, la necessità del ricorso a varianti in corso d'opera.

Un terzo elemento di novità è l'introduzione della figura del "responsabile unico del procedimento" che si giustifica con l'idea, già sottolineata, che programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo costituiscano fasi di uno stesso processo attuativo il cui sviluppo va coordinato e controllato da un unico soggetto,

Il responsabile del procedimento, che deve essere un tecnico interno all'Amministrazione, è pertanto la figura chiave di ogni stazione appaltante. Intorno a lui ruota tutta l'organizzazione dell'opera pubblica dalla fase di programmazione al collaudo.

La legge n. 443/2001 (cosiddetta legge obiettivo), di delega al Governo per riformare la normativa relativa alla realizzazione delle grandi opere, si pone nell'ottica di ampia deroga alla legislazione vigente in tema di appalti pubblici.

Anche se limitata alla *"realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale"* la nuova normativa, che sarà resa esplicita mediante l'adozione dei decreti legislativi attuativi, si configura come un vero e proprio regime speciale.

Ad essere derogati potranno essere molti aspetti qualificanti della legge Merloni ter quali ad esempio:

- i criteri di programmazione e i livelli di progettazione;
- la procedura di scelta del contraente, i criteri di aggiudicazione e qualificazione delle imprese, la trattativa privata;
- le modalità di realizzazione dei lavori da parte dei concessionari di lavori pubblici;
- l'esecuzione dell'opera: varianti, subappalto, direzione lavori, collaudo.

Unico limite alla possibilità di deroga sono le previsioni che trovano esplicita regolamentazione nella normativa comunitaria.

La novità più significativa della "legge obiettivo" è tuttavia costituita dall'introduzione di una nuova figura, il "general contractor" o "contraente generale unico", a cui affidare l'intero processo di realizzazione dell'opera pubblica. Sebbene fosse una tipologia prevista dalle direttive europee la legge Merloni ter aveva completamente ignorato il cosiddetto "appalto del terzo tipo" a favore di un'impostazione fondata sulla netta divisione dei compiti tra gli attori impegnati nel processo di realizzazione dell'opera pubblica:

- a. all'amministrazione compete la programmazione;
- b. il progettista progetta in piena autonomia;
- c. l'appaltatore si limita ad eseguire.

L'appalto di sola esecuzione è pertanto, per la Merloni ter, l'appalto da utilizzare in via ordinaria. L'appaltatore ha il compito di eseguire l'opera secondo linee progettuali, definite nel dettaglio, e direttive vincolanti impartite dall'amministrazione. Eccezionalmente la Merloni ter prevede una seconda tipologia di appalto in cui l'appaltatore si fa carico anche della progettazione dell'opera.

Viceversa nell'appalto in cui si fa ricorso al "general contractor", introdotto dalla "legge obiettivo", l'Amministrazione, mediante uno studio di fattibilità, si limita a individuare le esigenze da soddisfare con l'opera che intende realizzare e demanda all'appaltatore tutte le attività esecutive, comprese quelle propedeutiche all'esecuzione vera e propria.

In particolare l'appaltatore esegue i vari livelli di progettazione, cura le procedure espropriative, si fa carico di acquisire i necessari permessi e autorizzazioni per l'avvio dei lavori, anticipa il finanziamento dell'opera.

L'utilizzazione della figura del "general contractor" nella realizzazione di grandi opere, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe evitare la "*contrapposizione di ruoli*" indicata come la causa principale dei ritardi nella realizzazione di infrastrutture di preminente interesse pubblico.

La finalità dichiarata è di accelerare la realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi ritenuti strategici a livello nazionale. Per il perseguimento di tale finalità la "legge obiettivo" punta, come già detto, sul "contraente generale unico" in fase di realizzazione, ma anche su un significativo intervento sulle procedure relative a:

- disciplina di valutazione di impatto ambientale di cui si prevede la semplificazione seppur nel rispetto della normativa europea;
- rilascio dei provvedimenti concessori e autorizzatori con l'esplicita previsione di termini perentori.

Sebbene la "legge obiettivo", e i relativi decreti attuativi che seguiranno, si configuri come un provvedimento ad hoc, è chiaro l'intento del legislatore di voler operare una netta inversione rispetto all'impostazione della legge Merloni ter.

Potrebbe essere il preludio al varo di una "Merloni quater".