

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
"FEDERICO II"
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA



DOTTORATO DI RICERCA IN
SALVAGUARDIA E GESTIONE DELLE RISORSE
NATURALI PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE
XXIII CICLO

L'AMBIENTE URBANO: INNOVAZIONI LEGISLATIVE E DI
GOVERNANCE PER UNA CITTÀ SOSTENIBILE

TUTOR E COORDINATORE
Ch.ma Prof.
Giuliana Di Fiore

CANDIDATA
Dott.ssa
Guida Claudia

(A.A. 2009/2010)

L'AMBIENTE URBANO: INNOVAZIONI LEGISLATIVE E DI GOVERNANCE PER UNA CITTÀ SOSTENIBILE

INDICE

p.2

CAPITOLO I

La città: definizione e caratteristiche nell'epoca della globalizzazione

p.5

CAPITOLO II

1. Il concetto di sviluppo sostenibile: sue origini e portata nelle nostre realtà

p.12

2. Conflitto tra le logiche della sostenibilità ed il progresso tecnologico

p.21

2.a. Cenni al Protocollo di Kyoto

p.24

2.b. Alternative ai meccanismi di Kyoto

p.33

CAPITOLO III

1. Agenda 21 tra gli strumenti dello sviluppo sostenibile: l'habitat e l'importanza della valutazione locale.

p.38

1.a. La Carta di Aalborg o Carta delle Città sostenibili

p.45

2. La partecipazione come requisito fondamentale nella realizzazione dei processi di Agenda 21 Locale

p.55

CAPITOLO IV

1. La Governance Urbana Sostenibile
p.66
2. Azioni e strumenti per la concretizzazione della governance
p.75
- 2.a. La valutazione di impatto e valutazione dello sviluppo sostenibile
p.80

CAPITOLO V

1. L'”utopia” della città sostenibile e il ruolo della pianificazione
p.85
2. La crescente importanza della sussidiarietà orizzontale nella pianificazione delle città
p.94
3. Gli strumenti concreti per la realizzazione della “città sostenibile”. La prevenzione dell'inquinamento nei centri urbani
p.100
- 3.a. Il problema dei parcheggi, sia pubblici che privati
p.106
- 3.b. Il piano urbano del traffico
p.110
- 3.c. I piani urbani di mobilità
p.112

CAPITOLO VI

1. Uno sguardo ad alcune regionali: la legge 20 del 2000 dell' Emilia Romagna e la legge 16 del 2004 della Campania
p.116
2. Integrazione tra le discipline regionali e le politiche comunitarie: il Quadro D'azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea ed i Progetti Integrati
p.126
3. Le nuove strategie per il periodo di programmazione 2007-2013
p.136

CONCLUSIONI

p.143

BIBLIOGRAFIA

p.147

CAPITOLO I

La città: definizione e caratteristiche nell'epoca della globalizzazione

Le città sono i veri motori dello sviluppo regionale e nazionale e, nel corso degli ultimi anni, sono diventate il fulcro dell'attenzione delle politiche comunitarie e nazionali che le considerano in maniera assolutamente diversa ed innovativa rispetto al passato¹.

Quando si parla di città, infatti, oggi si considera non solo la problematica connessa al suo assetto fisico, ma anche e soprattutto quelle che sono le strategie e le politiche per lo sviluppo urbano, non solo dal punto di vista della riqualificazione delle sue diverse parti, ma anche rispetto all'avvio di diversi percorsi di sperimentazione di nuove pratiche di intervento e di programmazione, contenenti azioni sulla città e sul territorio che stanno cambiando sostanzialmente modalità e contenuti.

La Carta di Ottawa per la promozione della Salute² sottolinea che la salute non è solo l'assenza di malattia, ma è un completo stato di benessere fisico, mentale e sociale: in buona sostanza, essa è una "risorsa della vita quotidiana". Il concetto di salute così delineato, applicato alla Città, la rende sana: la Città Sana non è quella che ha raggiunto un particolare livello di salute, ma quella che sceglie con energia di migliorarla; che costantemente crea e migliora i contesti fisici e sociali ampliando le risorse della comunità, permettendo ai cittadini di aiutarsi a migliorare tutti gli aspetti della vita ed a sviluppare al massimo il proprio potenziale. Da una città sana, che è, poi, quella nella quale il cittadino conduce la propria vita, deriva una buona salute che, a sua volta, è una risorsa capitale per lo sviluppo sociale, economico e personale.

¹ Cfr. Dossier Città e Sviluppo Urbano dell'Aprile 2006, realizzato da Fornez per il Programma di Empowerment delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno Progetto per lo sviluppo locale.

² Tale documento è stato redatto a seguito della Prima Conferenza Internazionale sulla promozione della Salute 1986.

È indubbio che questa visione della città costituisca una assoluta novità rispetto al passato, anche non troppo lontano, nel quale essa non è stata mai considerata nella sua prospettiva evolutiva e di concorso alla sostenibilità. Anzi, laddove si sia tentato di porre in essere delle politiche urbane aventi il precipuo scopo di rilanciare politicamente ed economicamente le città, i risultati sono stati spesso deludenti e fallimentari. La situazione oggi è cambiata non solo perché si è acquisita la consapevolezza della necessità che la città evolva, che si accresca grazie anche al contributo di istanze di carattere partecipativo, ecologico e sostenibile, ma anche perché il processo di accrescimento, ma soprattutto di cambiamento urbano, ha trovato la strada più libera ed agevole rispetto al passato grazie alla presenza di fattori che sono ormai divenuti abbastanza costanti e stabili, quale, ad esempio, il rallentamento del processo demografico, cui ha dovuto necessariamente fare seguito la trasformazione delle forme insediative. Il fatto che queste ultime siano cambiate ha avuto come conseguenze immediate, da un lato, la dispersione e l'urbanizzazione diffusa, dall'altro il rafforzamento dei centri di minori dimensioni: in buona sostanza, la popolazione ha cominciato a distribuirsi in maniera diversa, occupando anche quegli spazi che nel passato non erano vivibili perché, magari, situati al di fuori del contesto urbanizzato ed aventi una connotazione per di più agricola. Non esiste quasi più quella differenza tra la popolazione dell'interno della città e quella che "viene da fuori"; pertanto, gli stessi tradizionali rapporti tra città e regioni hanno subito un cambiamento, dando vita a "nuove forme di protagonismo istituzionale"³. Cambiamenti così inaspettati ed innovativi sono stati il motore del rinnovato dinamismo mostrato da alcune Regioni che hanno promosso una nuova stagione normativa nel settore dell'urbanistica e della pianificazione territoriale, con risposte e strumenti più innovativi ed adeguati alle mutate esigenze di sviluppo e di crescita del territorio urbano, rispetto alle quali un ruolo notevole, se non altro dal punto di vista della spinta ad evolvere, è da attribuirsi all'Unione Europea che, tramite i Fondi strutturali, è riuscita ad incentivare la realizzazione di progetti, il loro montaggio

³ Cfr. DOSSIER CITTA' E SVILUPPO URBANO dell'APRILE 2006, realizzato da FORMEZ per il Programma di EMPOWERMENT delle Amministrazioni Pubbliche del Mezzogiorno Progetto per lo sviluppo locale

finanziario, le forme di concertazione tra le diverse forze sociali ed economiche prodromiche alla verifica di fattibilità dei progetti stessi.

La stessa nostra Pubblica Amministrazione, in questo scenario che può dirsi modificato dagli inizi degli anni '90, ha dovuto adeguarsi tramite processi di innovazione e di professionalizzazione adeguati alla realizzazione di nuovi progetti sul territorio. Sono stati introdotti strumenti quali i **Programmi di recupero urbano**⁴, i **Programmi Integrati di intervento**⁵, i **Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio**⁶, i **Contratti di quartiere**, sui quali si tornerà più nel dettaglio e che hanno rappresentato un momento importante non solo per la riqualificazione di ambiti urbani interessati da fenomeni di degrado sociale ed economico, per il rilancio della progettazione urbana e l'azione di rigenerazione di tessuti urbani particolarmente compromessi dalla dismissione industriale e dal degrado edilizio, ma anche e soprattutto per la modernizzazione della città sia in termini di attrezzature ed infrastrutture, che in termini di nuove funzioni strategiche, di forme ed architetture "contemporanee". Del resto, il numero dei progetti e delle iniziative connesse, proprio grazie a queste innovazioni, è andato crescendo in maniera esponenziale negli ultimi anni, specie se a questo si aggiunge l'incremento dello sviluppo delle nuove tecnologie

⁴ Istituiti dall'art. 11, d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, convertito in legge con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993, n. 493, sono strumenti rivolti prevalentemente, ancorché non esclusivamente, alla realizzazione di interventi sul patrimonio esistente di edilizia residenziale pubblica. Si attuano mediante un insieme sistematico di opere riguardanti innanzitutto la costruzione, l'ammodernamento e la manutenzione delle opere di urbanizzazione primaria, avendo cura, a tal fine, di garantire o migliorare l'accessibilità degli impianti e dei servizi a rete. Possono essere elaborati sia da soggetti pubblici che da soggetti privati, anche associati tra loro (ad esempio I.A.C.P., I.E.R.P. e cooperative edilizie di privati) e vengono proposti al Comune – che, a sua volta, definirà le priorità degli interventi proposti, sulla base di criteri oggettivi ed in relazione alle risorse finanziarie disponibili - come progetti di intervento unitario, da realizzarsi con il concorso di risorse economiche sia pubbliche che private, con specificazione dei rispettivi oneri, ma, principalmente, sono finanziati con i cd. fondi ex G.E.S.C.A.L., previsti dalla l. 14 febbraio 1963, n. 60. I programmi di recupero urbano (p.r.u.) sono da considerarsi strumenti urbanistici attuativi, in quanto si innestano sulle previsioni degli strumenti urbanistici generali esistenti (in primo luogo, il piano regolatore generale comunale) dandone attuazione in ragione dell'interesse pubblico al perseguimento del quale sono preordinati dalla legge. Si tratta infatti di strumenti speciali di programmazione (o meglio di pianificazione) dell'assetto del territorio dotati di un fine specifico, in quanto riguardanti la realizzazione di determinati tipi di interventi in aree nelle quali esistono insediamenti di edilizia residenziale pubblica.

⁵ Si tratta dei primi strumenti di riqualificazione urbanistica e socio – economica, introdotti dall'art. 16 della l. 179/1992.

⁶ P.R.U.S.S.T.

che ha reso possibile l'acquisizione di dati ed informazioni necessarie ad azioni più appropriate ed incisive sul territorio.

In buona sostanza, negli ultimi tre decenni il sistema insediativo del nostro Paese ha subito delle profonde trasformazioni che hanno determinato un radicale cambiamento dell'aspetto delle nostre città e dei paesaggi regionali relativamente alla struttura sociale ed economica sia dei territori urbani che di quelli non urbanizzati. Il risultato emergente *ictu oculi* è una sorta di depotenziamento generale e progressivo delle grandi aree urbane metropolitane a favore di un parallelo sviluppo dei centri urbani di più piccole e modeste dimensioni che, per forza di cose, ha comportato una vera e propria dispersione insediativa, dovuta allo spostamento della popolazione dai grandi centri alle periferie urbane, ma anche da quelli che un tempo erano rurali e che oggi, grazie all'edilizia residenziale, si sono trasformati in piccoli centri in cui le attività che prima erano prevalentemente artigianali ora sono state sostituite da attività produttive di altro genere, di tipo prevalentemente imprenditoriale, ma anche da centri commerciali e di divertimento che diventano, spesso, elementi catalizzatori di mobilità e di nuove urbanizzazioni. Tutto questo è stato registrato non solo al Nord o al Centro, ma anche nel Mezzogiorno e nelle Isole.

Pur risultando meno abitate, le grandi aree metropolitane, comunque, non hanno del tutto perso la propria capacità attrattiva perché hanno potuto concentrarsi su nuove forme di rafforzamento economico che hanno dato loro nuovo vigore, ma soprattutto una maggiore funzionalità nella redistribuzione delle funzioni e delle attività tra quello che era e rimane il centro metropolitano ed una periferia più estesa - che, per questo motivo, è da sottoporre ad una nuova forma di progettazione urbanistica.

Il processo innovativo che prende inizio negli anni '90, se, da un lato, porta ad una serie di modifiche in positivo della città, nel contempo contribuisce al ridimensionamento del sistema industriale e del settore terziario che, invece, negli anni '80, aveva vissuto un momento di forte ascesa: inevitabilmente si assiste

al coinvolgimento di nuovi operatori economici e al bisogno di reperire risorse finanziarie per la trasformazione della città.

Ma l'aspetto di maggior rilievo è il fervente dibattito che si sviluppa in merito al *futuro* di questa rinnovata realtà, che necessita di azioni di recupero impostate sulla base della visione ecologica e sostenibile che l'Unione Europea, tramite le sue direttive, ha cominciato a richiedere come necessaria. Ecco, allora, che proliferano iniziative ministeriali, quali i *Patti territoriali*, e i già citati *Contratti di quartiere*, attraverso i quali vengono non solo introdotte nuove forme di finanziamento per lo sviluppo economico e sociale dei territori, ma anche nuove forme di cooperazione inter-istituzionale e pubblico private. Grazie a questi interventi la vita politica ed amministrativa di molte città è stata segnata da una intensa ripresa dei processi di pianificazione e, quindi, dal rinnovamento delle leggi urbanistiche regionali e dalla elaborazione di politiche di intervento più o meno di settore sicuramente nuove per la gran parte delle città italiane. La stessa domanda di infrastrutture e grandi opere in questo nuovo scenario è legata alle *nuove* emergenze ambientali che delineano "*nuove* geografie" territoriali, producono *nuove* identità spaziali che richiedono sicuramente *nuove* forme di governo dei processi insediativi e di sviluppo economico. L'elaborazione di un *piano strategico* trasforma le relazioni tradizionali tra amministrazione pubblica ed operatori economici ed introduce pratiche partecipative capaci di creare consenso intorno alle iniziative avviate e di agevolare la nascita di progetti condivisi, innovativi e maggiormente corrispondenti alle necessità dei cittadini.

Merita di essere menzionata, pertanto, in quanto assolutamente innovativa, anche la nascita delle *Agenzie di sviluppo territoriale*, aventi il precipuo scopo di favorire sinergie istituzionali prima inesistenti per la risoluzione delle grandi emergenze territoriali, di reperire risorse finanziarie nazionali e comunitarie e di introdurre nuove pratiche per lo sviluppo urbano. Il passato, con le sue inefficienze ed i suoi risultati deludenti, tramite questi strumenti deve essere superato; le carenze dei servizi e delle opere di urbanizzazione del tessuto edilizio devono essere rimate.

Ecco, dunque, che la riqualificazione nasce non solo come azione di recupero e di miglioramento di quanto già esistente, ma anche e soprattutto come processo di progettazione coordinata, di azione concertata tra i diversi interessi pubblici e privati, di mediazione tra i grandi obiettivi di interesse generale e gli interessi particolari, attraverso l'innovazione delle tecniche di intervento, delle modalità di progettazione delle politiche, delle forme di cooperazione e di coinvolgimento delle forze sociali. Ecco perché uno dei punti di maggiore forza, rilevabile tanto al Nord quanto al Sud della nostra Penisola, è da considerarsi l'*intervento integrato*, perché esso rappresenta una sorta di coordinamento tra gli interventi urbanistici e le politiche sociali di assistenza alle fasce di popolazione debole, tra politiche di sviluppo economico ed incentivo alla nuova imprenditorialità e meccanismi di coinvolgimento degli operatori economici privati, tra coordinamento interistituzionale e forme di co-progettazione e di partecipazione ad ampio raggio, tra tutela del paesaggio e delle risorse naturali e nuove forme di economia locale più innovativa. Rientrano in queste forme di collaborazione i Programmi URBAN, che oltre che accelerare il cambiamento delle politiche urbane, rappresentano anche un diverso approccio alle relative problematiche, legate, ovviamente, a diversi livelli e aspetti, tanto è vero che le stesse Regioni vi hanno fatto ricorso nelle indicazioni di recupero urbano ex art. 11 della l. 179/1992. La necessità di questo tipo di intervento nasce a seguito del cambiamento forte di matrice culturale e di natura politica sul quale incide l'attenzione nuova che l'Unione Europea ha riversato sulla città non solo tramite i Fondi strutturali del periodo 2000-2006, ma anche attraverso regolamenti e direttive in materia ambientale che hanno conferito alla città il ruolo di "soggetto" strategico, nodo strutturale dello sviluppo economico e, quindi, motore dei processi di profonda trasformazione sociale, sul quale operare per intervenire in maniera proficua per affrontare problemi di disagio sociale.

Il "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea"⁷ e lo "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo"⁸ rappresentano dei

⁷ Del 1998.

⁸ SSSE, del 1999.

concreti esempi di tale nuova attenzione. In particolare, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, redatto dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione Europea, è rivolto al conseguimento di comuni obiettivi di sviluppo territoriale. A tal fine, esso delinea direttive chiare ed estremamente precise, anche se non vincolanti, per le politiche territoriali degli Stati membri e per quelle settoriali dell'Unione Europea, basandosi essenzialmente sul principio del conseguimento di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, grazie al quale risulta possibile rafforzare la coesione socio-economica e, quindi, contribuire ad affrontare le esistenti disparità nel processo di sviluppo e degli effetti sul territorio, in diversi casi ancora contraddittori, delle politiche Comunitarie.

Anche se innovativi perché densi di un contenuto mai valutato prima e che può tranquillamente costituire un punto di partenza decisivo per costruire progressivamente una visione comune e condivisa del territorio europeo, delle città e delle loro problematiche, questi documenti, tuttavia, sono stati molto criticati a causa della loro farraginosità e ridondanza. Probabilmente, è stato proprio il periodo di grande incertezza sulle modalità operative nel quale essi sono nati che ha contribuito a determinare tali critiche; del resto, la stessa pianificazione strategica, piuttosto che per fare fronte ai problemi conosciuti della città, è stata più spesso utilizzata per elaborare le cd. *Nuove pratiche*, che consentissero di affrontare altre problematiche, quali il rilancio, la competitività, l'innovazione, l'efficienza, la qualità della vita, la sostenibilità. Cionondimeno, essi non possono essere sottovalutati, in quanto rappresentano senz'altro la spia di una attenzione prima mai riservata e di una visione nuova delle città che, per la prima volta, svolgono il ruolo di veri e propri motori dello sviluppo regionale e nazionale, pur se, nel contempo, rappresentano il luogo di *crisi diverse*, da quella ecologica a quella sociale a quella del lavoro. La ragione di ciò è da ricercarsi nel fatto che in esse, ovviamente, si concentrano i più alti tassi di inquinamento ambientale - causati da fattori quali l'industria, le automobili - e di disoccupazione, la quale cresce a causa dei processi di ristrutturazione⁹.

⁹ L. FUSCO GIRARD, *Sviluppo sostenibile della città ed agenda habitat*, in Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, vol. 3 1/2002, 9 ss.

Indubbiamente, però, l'adesione alle diverse Carte delle Città sostenibili, da quella di Aalborg, a quella di Lisbona, a quella di Hannover, testimonia il crescente consenso nei confronti della acquisita consapevolezza che il modello di sviluppo urbano rappresenta l'unica innovazione che è stata finora proposta per affrontare la crisi urbana ed esprime l'idea che esiste un interesse generale da perseguire, che lega l'attuale generazione a quelle future ed all'ecosistema.

Nel nuovo millennio la sfida delle città europee è duplice: da un alto rimanere competitive, incoraggiando le vecchie industrie a restare tali, favorendo l'innovatività ed attirando nuovi investimenti; dall'altro, diventare esempi di *best practises* di sviluppo urbano sostenibile, fermo restando che non tutte le città partono da uno stesso livello, perché la maggior parte di esse è legata al cd. reddito medio, mentre una più ridotta percentuale è già piuttosto avanti per ciò che attiene la qualità di vita sostenibile¹⁰. Tale rilievo, però, finisce con il dimostrare e confermare che la sostenibilità va vista a più dimensioni e che una politica che con successo possa perseguire una rapida crescita economica ed una redistribuzione dei redditi debba partire innanzitutto dalla lotta per ridurre le disegualianze sociali e promuovere l'integrazione sociale. Al fine di riuscire a realizzare tali sfide e conseguire uno sviluppo umano e sostenibile, di fondamentale importanza appare il lavoro di una buona *governance*, la quale, a sua volta, richiede la necessaria partecipazione di tutti, cittadini ed istituzioni, alle scelte pubbliche, ad ogni livello decisionale.

Per potere, però, meglio comprendere quali sono le sfide e gli ostacoli che le città, per evolvere, devono affrontare, è opportuno, a questo punto, soffermarsi sul significato e sulle origini del concetto di sviluppo sostenibile.

¹⁰ P. HALL, *La città sostenibile in un'epoca di globalizzazione*, in Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, vol. 2 1/2002, 9.

CAPITOLO II

1. Il concetto di sviluppo sostenibile: sue origini e portata nelle nostre realtà

Il concetto di sviluppo sostenibile è difficilmente spiegabile: in dottrina una definizione condivisa e soddisfacente non è ancora riuscita a farsi strada, tant'è che si è ipotizzato che si tratti quasi di un concetto elaborato per dare una risposta alle “pressioni” degli ambientalisti che auspicano che lo sviluppo sia funzionalizzato alle esigenze dell'ambiente¹¹.

Senza dubbio, esso riveste un carattere interdisciplinare, investe e riguarda i soggetti più disparati dell'ordinamento e, forse, proprio questo rende ancora più ardua la ricerca della delimitazione del suo contenuto; ma ciò che emerge ancor di più è che il principio sembra indurre ad inquadrare i problemi ambientali utilizzando chiavi di lettura e strumenti, quale, ad esempio, l'indagine costi-benefici, tratti dall'economia, declinando, in tal guisa, la sostenibilità in termini solo economici. Essa rappresenta il metro di giudizio grazie al quale valutare e tutelare il mondo e le specie che lo abitano per preservarle nel futuro, quindi sempre secondo logiche di tipo economico.

Storicamente parlando, la nozione di *Sviluppo sostenibile* ha cominciato timidamente a delinearsi verso la fine degli anni '80 del secolo scorso: infatti, un primo momento importante della sua evoluzione nel diritto internazionale è costituito dai lavori della Commissione Indipendente¹², istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite e composta da rappresentanti di 21 Paesi.

La cd. Commissione Brundtland¹³ terminò i suoi lavori nel 1987, emanando il Report *Our Common Future*, nel quale lo sviluppo sostenibile è definito come “lo sviluppo che incontra le esigenze della generazione attuale

¹¹ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, ES, 2010, 3.

¹² World Commission on Environment and Development: WCED.

¹³ Dal nome del primo ministro Norvegese che presiedette la Commissione e che ricevette l'incarico dall'allora Segretario generale ONU De Cuéllar.

senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie”¹⁴. Dal momento che non sembra esservi alcun cenno all’ambiente, la *ratio* che è stata ravvisata come sottesa è quella per cui la crescita economica può rappresentare lo strumento attraverso cui perseguire la protezione dell’ambiente ed il benessere degli uomini.

Il concetto viene, per così dire, perfezionato in occasione della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992¹⁵, ratificata e resa esecutiva in Italia dalla l. 14 febbraio 1994, n. 124. Anche in questo caso si evidenzia una difficoltà a definire il concetto di sviluppo sostenibile e il termine sviluppo viene collegato all’ambiente da una congiunzione (and) che, da questo momento, ha reso più esplicito e necessario il collegamento all’ambiente.

Senza stare a soffermarsi sul dettaglio del contenuto dei ben 27 principi che la Dichiarazione di Rio contiene, il sostanziale significato di essi è concretizzabile in una attenzione pregnante ai diritti umani nella loro più completa accezione, in quanto fulcro dello sviluppo sostenibile. La loro salvaguardia è il metro attraverso cui considerare tollerabile lo sviluppo e, quindi, il progresso. Il tutto armonizzato con il rispetto per l’ambiente. In buona sostanza, devono essere poste sullo stesso livello l’equità intergenerazionale (enfaticizzata dal Rapporto Brundtland) e quella infragenerazionale.

A Rio è stata, inoltre, firmata la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici¹⁶, entrata in vigore il 21 marzo 1994 e ratificata da più di 185 Stati, compresa l’Italia, che ha provveduto alla ratifica con la l. n. 65 del 14 gennaio 1994. Il controllo dell’applicazione della Convenzione è stato rimesso a periodiche Conferenze delle Parti firmatarie, chiamate, inoltre, ad adottare le decisioni necessarie per promuoverne l’efficace applicazione¹⁷.

¹⁴ La definizione originale in inglese è “*development which meets the needs of the present generation without compromising the ability of the future generation to meet theirs*”. Cfr. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 8.

¹⁵ La United Nations Conference on Environment and Development: UNCED or Earth Summit.

¹⁶ U.N.F.C.C.C.

¹⁷ Esse si sono svolte a Berlino nel 1995; a Ginevra, nel 1996; a Kyoto nel 1997; a Buenos Aires nel 1998; a Bonn, nel 1999; all’Aja, nel 2000; a Marrakech, nel 2001; a New Delhi, nel 2002; a Milano, nel 2003; a Buenos Aires, nel 2004; a Montreal, nel 2005; a Nairobi, nel 2006; a Bali, nel

I principi della Conferenza di Rio non si traducono in norme vincolanti per gli Stati ed è anche per questo che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha istituito la citata *Commission on Sustainable Development*¹⁸ con il compito di assicurare l'implementazione delle raccomandazioni e delle decisioni assunte a Rio¹⁹.

Nel nostro ordinamento il concetto di sviluppo sostenibile, con tutte le sue incertezze interpretative e le sue implicazioni, si può dire che ha seguito un percorso sostanzialmente legato a quello che ha condotto alla elaborazione del "Codice" dell'ambiente, emanato, dopo varie vicissitudini, nel 2006, con il d.lgs. n. 152, in attuazione della legge delega 308/2004. Ad esso, nel corso degli anni successivi, sono state apportate numerose modifiche necessarie perché esso sembrava difettare, in particolare, dei requisiti che lo avrebbero qualificato "codice", quali, ad esempio, la omogeneità e l'aspirazione alla completezza²⁰. Infatti, esso traslascia materie importanti come l'inquinamento acustico, l'inquinamento elettromagnetico, quello luminoso, l'autorizzazione integrata ambientale²¹; ma soprattutto "tace" in merito ad istituti come la partecipazione e gli strumenti di mercato che, proprio ai fini di una tutela dell'ambiente basata sulla incentivazione dei comportamenti virtuosi degli attori economici o sulla creazione dei mercati, sono di fondamentale importanza. Tralascia, infine, anche quelli che sono i cd principi generali, i quali sono stati inseriti solo di recente, con il d.lgs. 4 del 2008 che, oltre ad apportare varie modifiche all'impianto iniziale, è stato anche quello che ha comportato l'innesto nell'ordinamento italiano del principio dello sviluppo sostenibile.

Sicuramente, anche se può sembrare una pallida giustificazione, le lacune cui si è dato vita sono state determinate anche dalla eccessiva vastità e complessità della materia che, pur essendo di competenza esclusiva dello Stato, "subisce"

2007. Nel 2009, a Copenaghen è stato invano cercato un accordo globale successivo a Kyoto.

¹⁸ CSD.

¹⁹ *Monitor, review and consider progress in the implementation of international environmental policy and law, as set out in Agenda 21 of the Report of UNCED, and in international conventions.*

²⁰ Si confronti, al riguardo, G. P. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 47.

²¹ AIA.

delle interferenze di non poco momento dalle fonti regionali a seguito della sent. della Corte Cost. n. 407 del 26 luglio 2002²² che ha individuato, in capo alle Regioni, un titolo di legittimazione a disciplinare la materia, determinando, in tal guisa, difficoltà nel tracciare i confini delle competenze. A ciò deve, poi, necessariamente aggiungersi il rilievo per il quale la materia dell'ambiente è anche esposta a continue modifiche ed imposizioni da parte dell'ordinamento comunitario che, con le sue direttive, comporta continui adattamenti non sempre di facile risoluzione.

Affinché si comprendesse che il degrado ambientale non è un inevitabile costo dello sviluppo, ma un fattore che deve essere con esso temperato, si è dovuta attendere la Dichiarazione di Rio. Infatti, il principio n. 5 di essa individua l'eliminazione della povertà come un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile; il principio n. 8 sottolinea la necessità di ridurre e di eliminare i modi di produzione e di consumo insostenibili, nonché quella di promuovere politiche demografiche adeguate. In buona sostanza, rispetto alle iniziali definizioni del rapporto Brundtland, che faceva riferimento «alla pace e sicurezza, allo sviluppo economico, sviluppo sociale e corretta *governance*», il concetto di sviluppo sostenibile, grazie anche ad Agenda XXI, si è notevolmente espanso. È indubbio, infatti, che l'assenza di guerre, l'aumento di un certo tipo di investimenti, il

²² La Corte, in questa sentenza, precisa che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di *competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*. Continua sostenendo che «In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (...) L'intento del legislatore è stato quello di «riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che «*riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato*».

progresso tecnologico, lo sviluppo dell'educazione ambientale possono configurarsi come fattori in grado di garantire una tutela più efficace della natura e, dunque, condizioni per uno sviluppo sostenibile. Infatti, allo stesso modo dei conflitti, che possono portare alla distruzione dell'ambiente, uno sviluppo economico o sociale non controllato potrebbe cagionare gravi danni alle risorse. Si può, pertanto, sostenere che il carattere essenziale dello sviluppo sostenibile è costituito dalla “relazione tra sistema giuridico e ambiente e sistema ambientale²³”.

Nello sforzo teso a definirne i contorni, comunque, sono stati utilizzati anche riferimenti alle situazioni soggettive e al tema della giustizia. Infatti, si è sostenuto che lo sviluppo sostenibile sia oggetto di un diritto, dal momento che la stessa Dichiarazione di Rio parlava di un “diritto allo sviluppo sostenibile”. Alle riflessioni di questo genere è stato opposto dapprima il fatto che l'immissione di un nuovo diritto ha effetti su quelli precedenti, con il rischio di uno “scivolamento” verso l'antropocentrismo irresponsabile²⁴, di poi è stato considerato che appare piuttosto difficile configurare diritti delle generazioni future in senso proprio, anche se ciò non è impossibile²⁵.

La difficoltà di configurare diritti senza titolari legittimati ad attivarli - che, pertanto, potrebbero restare privi di protezione - induce a considerare tali diritti come non imputabili alla specie umana o, piuttosto, dei doveri cui sono assoggettate le persone che concretamente ed attualmente vivono e attraversano la storia. In buona sostanza, si rileva la necessità che la prospettiva delle generazioni future sia contestualizzata, sia, cioè, munita di un elemento specifico che aiuti ad

²³ F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 152.

²⁴ Cfr. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 157.

²⁵ A tal proposito, infatti, merita menzione il caso della Corte Suprema delle Filippine, che, nel caso “Minors Oposa”, deciso il 30 luglio 1993, ha riconosciuto la legittimazione ad agire in giudizio in capo ad un gruppo di minorenni filippini che miravano a contrastare il rilascio di concessioni per lo sfruttamento del legno, sostenendo, pertanto, la legittimazione ai minorenni in quanto rappresentanti anche della generazione non ancora nata ed individuando un “right to a balanced and healthful ecology” sancito dalla Costituzione delle Filippine. A tal proposito si veda *Minors Opera*, v. *Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*, 33 I.L.M.173 (1994), in nota 63, p. 158 F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit.

evitare il rischio che essa appaia troppo ampia e venga ad essere confusa con un semplice dovere di solidarietà verso le generazioni future.

Nel nostro ordinamento, a tal proposito, giunge in soccorso il combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost. dai quali si ricava la centralità sia dello sviluppo della persona che dei suoi doveri inderogabili. Infatti, affinché la personalità si sviluppi appieno è necessario che l'essere umano viva in un contesto che gli dia questa possibilità, in un ambiente, cioè, che non gli sia ostile e che lui stesso si impegni a rispettare e proteggere. La natura che circonda l'uomo che in essa vive, se aggredita, può tramutarsi essa stessa in aggressore.

Qual è, in questo contesto, il ruolo del decisore pubblico? Sicuramente non solo quello di soggetto che limita, vieta o ordina, quanto, piuttosto, quello del mediatore, del soggetto, cioè, che, pur interpretando un limite, deve individuare un punto di equilibrio anche mediante l'adozione di misure positive. In buona sostanza, la Comunità, come tutti i pubblici poteri, deve collaborare ad orientare il sistema economico complessivo verso un certo tipo di sviluppo, senza che questa posizione contrasti con certe posizioni neolibériste, in quanto ben può essere avallato un intervento pubblico per il raggiungimento e la soddisfazione di fini di cotanto rilevante entità. Essi vanno visti come degli obiettivi che, in maniera dirimente, hanno la necessità di essere realizzati in un tempo ragionevole, pur essendo tale tempo stabilito dalla stessa azione umana e, pertanto, suscettibile di accelerazioni o rallentamenti. Si pensi, a tutti quei casi in cui si è dovuto intervenire per porre un rimedio a determinate situazioni: la scadenza entro cui intervenire è stata stabilita dall'uomo, ma essa teneva comunque conto della natura della difficoltà e della necessità di affrontarla nel minor tempo possibile. Si fa riferimento, ad esempio, alla necessità dei piani di risanamento con i quali si è dovuto intervenire in materia di inquinamento acustico, attuati con la l. 57 del 1995, o di inquinamento elettromagnetico, attuati con la l. 36 del 2001, ma anche agli obiettivi di qualità delle acque posti in tema di inquinamento idrico, contenuti nell'art. 73 del d.lgs. 152/06. A ciò si aggiungano, altresì, i traguardi del 2020, quelli del Protocollo di Kyoto o i progetti di Agenda XXI a livello locale. I

decisori politici devono, in questi scenari, lavorare perché il fattore tempo assuma un ruolo determinante rispetto a quelli che sono i momenti di revisione, di monitoraggio e di controllo, spingendo, pertanto, ad individuare il "metodo" ordinario di gestione del rapporto tra uomo e ambiente nella integrazione tra pianificazione e programmazione. Essi, inoltre, devono preoccuparsi che i costi da sostenere non si ripercuotano sui posteri: in buona sostanza, il loro intervento deve puntare ad evitare la realizzazione di infrastrutture senza curarsi dei costi di gestione e manutenzione che si proiettano nel tempo²⁶.

Il livello politico, nazionale quanto internazionale, allo stato, appare il solo in grado di dare un importante contributo alla risoluzione di problemi di natura ambientale quali il surriscaldamento globale, il tema energetico e il buco dell'ozono. Lo sviluppo sostenibile subentra in una fase successiva, in quanto portatore di principi quali quello della partecipazione, della precauzione, della integrazione della valutazione ambientale e così via. Nell'individuare l'obiettivo cui mirare nello svolgimento della propria discrezionalità, il ruolo dell'amministrazione non si esaurisce nella sottolineatura della rilevanza dell'interesse ambientale; le scelte discrezionali che possono risultare rilevanti ai fini dell'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, per potere essere legittime, devono espressamente prendere in considerazione i vari interessi pubblici e privati coinvolti e motivare in ordine al risultato raggiunto. Una motivazione che attenga genericamente alla protezione della natura appare viziata, ecco perché, se da un lato, l'introduzione del concetto di sviluppo sostenibile nel nostro ordinamento conferisce ulteriore dignità all'ambiente, dall'altro lo "relativizza", rendendolo confrontabile con altri valori e con differenti esigenze²⁷.

²⁶ Cfr. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 169.

²⁷ Al riguardo risulta paradigmatico il filone giurisprudenziale che ritiene illegittimo il provvedimento di diniego di nulla osta paesaggistico per incompatibilità di un impianto di produzione di energia eolica con il paesaggio circostante sulla base di una motivazione che tenga conto esclusivamente delle caratteristiche morfologiche del territorio interessato dall'impianto, senza preoccuparsi di considerare, ponendoli in comparazione con i valori paesaggistici, gli interessi antagonisti del soggetto richiedente, che non possono essere compressi senza una preventiva valutazione tecnico – discrezionale di tutti i valori interessati, da quello ambientale a quello economico a quello di salute. Cfr. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., 229.

Nella realtà nella quale viviamo attualmente - nella quale la modernizzazione inconsapevole ha generato conseguenze imprevedibili e spesso addirittura imprevedibili - le disuguaglianze sociali si vanno moltiplicando; è proprio la globalizzazione - dei cui effetti positivi pur ci si avvantaggia -che, con le sue differenti dimensioni e contraddizioni, crea nuove forme di incertezza e di rischio. La ragione per la quale appare più difficile riuscire ad uscire dalle situazioni di difficoltà è legata proprio al fatto che ancora non appaiono consolidate delle reti organizzate di interessi che supportino la riduzione delle discriminazioni sociali, alla riduzione delle quali è chiamata a contribuire la società tutta grazie a strumenti di collaborazione e partecipazione uguali per tutti.

2. Conflitto tra le logiche della sostenibilità ed il progresso tecnologico

Quando, agli inizi degli anni '70, cominciarono ad imperversare i primi rapporti sullo stato dell'ambiente, l'attenzione, o meglio, l'interesse pubblico prevalente fu focalizzato sulla limitatezza delle materie prime e, soprattutto, dei combustibili fossili. Ciò che è subito divenuto di palmare evidenza, senza scatenare inutili allarmismi, è stata la constatazione che la relativa scarsità delle risorse avrebbe potuto diventare motivo di conflitti regionali, specialmente sul petrolio, ma anche sull'acqua e sul gas; inoltre, i nostri sistemi ecologici, ad esempio l'atmosfera, non sono quasi più in grado di assorbire gli inquinanti. Con questi presupposti, ci si è resi conto che qualsiasi strategia di "modernizzazione" non specifica, non mirata e progettata al precipuo scopo di "trattare" le nostre risorse/riserve in maniera oculata, non può riuscire a modellare un futuro gestibile e vivibile per l'umanità, sia per quella attuale che per quella futura.

Di qui la necessità che il problema dello sviluppo sostenibile sia affrontato contestualmente ai problemi dello sviluppo economico, sociale, ma anche culturale, perché solo realizzando una politica di conservazione delle risorse naturali che renda sostenibile la società è possibile definire un quadro di opzioni economiche e sociali concrete. In buona sostanza, il consumo *pro capite* della risorsa nelle economie avanzate dovrebbe essere ridotto ad un livello tale da essere trasferibile ad una popolazione mondiale in crescita senza distruggere la natura.

Ovviamente, se, da un lato, per dare concreta attuazione al principio dello sviluppo sostenibile, la preoccupazione è indirizzata alle generazioni future, prima ancora che per loro ci si deve preoccupare per le generazioni attuali, facendo sì che ci sia una congrua ed equa distribuzione delle risorse che non veda la parte ricca del mondo arricchirsi e prosperare sempre più a discapito della parte povera che continua a restare tale. L'equilibrio nasce dalla integrazione: i paesi del nord e

quelli del sud devono potere raggiungere tutti gli stessi livelli di sviluppo e miglioramento tecnologico.

Le politiche che fino ad ora sono state prevalentemente poste in essere in materia ambientale si sono preoccupate prevalentemente di smaltire e prevenire gli inquinanti, ma, spesso, senza l'integrazione dell'analisi dei sistemi ecologici con le implicazioni sociali ed economiche, come ad esempio l'impatto sull'occupazione e sullo sviluppo economico a lungo termine. Inizialmente, un approccio di tal genere ha destato l'interesse e l'approvazione generale, ma ben presto ci si è resi conto che esso è dispendioso e inadeguato. Infatti, ogni prodotto ed ogni servizio, attraverso il suo intero ciclo vitale, è connesso con gli scarti di lavorazione dell'energia e dei materiali, una parte dei quali non viene realmente usata e viene restituita inalterata all'ambiente naturale che non è in grado di assorbirli²⁸.

La soluzione che maggiormente incontra e contempera le esigenze dell'ambiente come quelle dell'uomo sembra essere, dunque, quella di un cambiamento strutturale nei modelli di crescita verso una *crescita qualitativa* che richiede, ad esempio, dematerializzazione, orientamento verso la fornitura di servizi finali invece che di prodotti intermedi, economie a ciclo chiuso, emissioni zero. Tali risultati sono realizzabili, però, solo grazie ad un nuovo tipo di progresso tecnologico ed un nuovo tipo di politiche ambientali ed economiche. Se, in pratica, è necessario vigilare e tenere sotto controllo la soglia dell'inquinamento, contemporaneamente deve essere ridotta la quantità di risorse inquinanti.

Il nostro pianeta, attualmente, specie nelle zone maggiormente industrializzate, vede un enorme raccolta e conseguente utilizzo delle materie

²⁸ Queste masse possono essere caratterizzate come "megaton dimenticati" o "zaini ecologici". Cfr. HENNICKE, *Sganciare il Benessere dal PIL - Verso un nuovo tipo di progresso tecnologico*, su BDC, Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Dir. L. FUSCO GIRARD, vol. 4/2003, BDC, Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Dir. L. FUSCO GIRARD, vol. 4/2003, 44.

prime: in media la produzione di flussi di materie per abitante è tra le 46²⁹ e le 85³⁰ tonnellate³¹. Alcuni scienziati, impegnati da anni a cercare di trovare un giusto equilibrio tra risorse e loro sfruttamento, dichiarano che per proteggere la restante biodiversità bisognerebbe ridurre dall'80 al 90% l'attuale quantità di flussi di materie prime nei Paesi dell'OCSE³².

Il tema è ulteriormente sottolineato dalla problematica della crescita dei rifiuti: nei Paesi industrializzati nei quali si è avanzato con cautela nella direzione del riutilizzo o riciclaggio dei rifiuti, nel migliore dei casi si è ottenuta una disaggregazione del PIL e dei principali indicatori di impatto ambientale nei Paesi OCSE (riguardanti il consumo di energia ed i flussi di materie): nella maggior parte dei Paesi sviluppati la crescita dell'uso di materie prime e di energia eccede ancora la crescita del PIL³³.

Laddove si tentasse di trasferire lo stile occidentale di produzione di massa e di consumo di massa ad una popolazione mondiale crescente, il risultato che sicuramente ne verrebbe fuori sarebbe una crisi ecologica, soprattutto per l'effetto serra, la perdita di diversità biologica e la scarsità di riserve di acqua pulita. D'altro canto, l'uso crescente ed eccessivo delle riserve esauribili come l'acqua aumenterà la povertà e porterà a conflitti geopolitici³⁴.

²⁹ Ad esempio in Giappone.

³⁰ USA e Germania.

³¹ Cfr., a riguardo, P. HENNICKE, *Sganciare il Benessere dal PIL - Verso un nuovo tipo di progresso tecnologico*, cit., 45.

³² Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

³³ OCSE 1998.

³⁴ Questo secondo la Commissione europea del 2001.

2.a. Cenni al Protocollo di Kyoto

Sono, dunque, innanzitutto i Paesi OCSE quelli che devono ridurre il consumo *pro capite* e l'uso di queste materie prime perché si possa affrontare il problema della sicurezza e dell'equità ambientali. Ma quali possono essere gli strumenti politici da applicare per superare le barriere che impediscono al mercato l'attuazione di strategie di efficienza energetica e minimizzazione del rischio, rimuovendo, in tal guisa, i blocchi all'investimento e all'innovazione che attualmente ostacolano i percorsi energetici sostenibili?

A livello internazionale, sicuramente meritano menzione i meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto³⁵, per la realizzazione dei quali, ad esempio, si

³⁵ Dopo la Conferenza di Rio, il 10 dicembre 1997 è stato firmato il Protocollo di Kyoto che ha impegnato, entro il periodo compreso tra il 2008 e il 2012, i paesi industrializzati a ridurre le emissioni di gas serra del 5,2 per cento rispetto ai livelli del 1990. Il Protocollo di Kyoto è un accordo internazionale negoziato nella omonima città giapponese da oltre 160 paesi durante la terza Conferenza delle Parti aderenti alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici ed il riscaldamento globale. Questa Convenzione, adottata nel maggio del 1992 ed entrata in vigore nel marzo 1994, si proponeva di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera ad un livello tale da impedire interferenze dell'attività umana sulle variazioni climatiche attraverso il coinvolgimento dei Paesi più industrializzati che si sono impegnati a stabilizzare, entro il 2000, le proprie emissioni di gas ad effetto serra ai livelli del 1990. Si è trattato, però, di un impegno non vincolante e che è apparso, da subito, insufficiente a contenere l'emissione dei gas a livello mondiale; ecco perché, nel 1997, si è addivenuti alla stipula del Protocollo che ha provveduto a fissare degli obiettivi, questa volta vincolanti, di effettiva riduzione di questa emissione, da realizzarsi entro quattro anni, anziché uno, per consentire il livellamento delle fluttuazioni annuali delle emissioni dovute a fattori imprevedibili quali quelli meteorologici. Il Protocollo di Kyoto è stato aperto alla firma il 16 marzo 1998, ed è stato previsto che sarebbe entrato in vigore il novantesimo giorno successivo alla data in cui almeno 55 Parti della Convenzione lo avessero ratificato e che, parallelamente, le Parti della Convenzione sui Cambiamenti Climatici avrebbero continuato ad adempiere agli impegni assunti a norma della Convenzione, preparandosi per la futura applicazione del Protocollo. Infatti, esso è entrato in vigore il 18 Febbraio 2005, dopo che anche la Russia, che inizialmente non aveva dato segnali a favore di una sua adesione, ha ratificato. L'adesione della Russia, che storicamente si è spesso trovata a rivestire un ruolo chiave nello scontro tra le potenze economicamente più sviluppate, è stata di fondamentale importanza affinché l'accordo entrasse in vigore, dal momento che si trovavano schierate da un lato l'Europa con il Canada e il Giappone e, dall'altro, gli Stati Uniti e l'Australia (che ancora oggi non intendono aderire all'accordo). Probabilmente, affinché le reticenze della Russia, dovute soprattutto a ragioni di strategia politica ed economica, venissero superate, hanno inciso non tanto i pericoli di conseguenze negative sulle relazioni economiche bilaterali con l'Unione Europea, quanto i vantaggi economici che dall'adesione le sarebbero derivati, legati alla possibilità, per la Russia (ma anche per tutti i Paesi aderenti), di vendere il proprio quantitativo di emissioni di gas serra disponibili agli Stati inadempienti agli obblighi di riduzione assunti. L'obiettivo di riduzione complessiva delle emissioni nel quadriennio 2008-2012, così come previsto dall'accordo, deve essere realizzato attraverso meccanismi noti come *meccanismi flessibili* e che sono lo **scambio internazionale delle quote di emissione**, il **meccanismo per lo sviluppo pulito** e l'**attuazione congiunta**; essi hanno lo scopo di permettere ai paesi industrializzati di raggiungere i loro obiettivi per mezzo dello scambio delle quote,

potrebbe realizzare un fondo nazionale di attuazione per finanziare progetti che siano di supporto agli stessi meccanismi flessibili. Il suddetto fondo consentirebbe il *banking* di permessi di emissioni commerciabili acquistati a basso costo oltre che di guidare in modo attivo i progetti i quali, specie quelli più piccoli, potrebbero consentire la costruzione delle competenze necessarie per rendere attuabili i meccanismi flessibili su scala internazionale.

ottenendo dei crediti grazie alla realizzazione di progetti per la riduzione delle emissioni in altri paesi. Non essendo questa la sede per approfondire tali meccanismi di funzionamento, c'è, però, da osservare che la validità del progetto dell'**attuazione congiunta** e del **meccanismo per lo sviluppo pulito** è legata alla reale possibilità che esso realizzi non solo dei benefici quantificabili a lungo termine per mitigare i cambiamenti climatici, ma anche che consegua gli obiettivi di sviluppo sostenibile nei paesi in cui vengono realizzati attraverso il trasferimento di tecnologie che rispettino l'ambiente: in pratica, deve essere garantita la crescita economica senza esaurire le risorse o nuocere alla società. In buona sostanza, tutti i Paesi sviluppati che hanno aderito devono assumersi gli impegni della riduzione delle emissioni grazie soprattutto all'accoglimento del cosiddetto *principio di responsabilità*, che vuole che i Paesi che hanno maggiormente contribuito ai livelli attuali di concentrazione di gas siano i primi a sostenere i costi e il peso di una riduzione delle emissioni; al contrario, i Paesi non sviluppati o in via di sviluppo (come Cina oppure India), che, secondo le previsioni saranno, nel futuro, i maggiori emettitori di gas antropogenici, non sono sottoposti a nessun tipo di vincolo e non sono obbligati a ridurre le emissioni di gas serra. Pertanto, lo sforzo compiuto dai Paesi sviluppati per contenere le emissioni dei gas serra potrebbe finire con l'essere completamente vanificato dal comportamento dei Paesi meno sviluppati e, ad un sacrificio attuale di alcuni Paesi, potrebbe corrispondere un miglioramento solo presunto del problema globale connesso con le emissioni di gas serra. Nel novembre del 2001, e cioè dopo la rinuncia degli Stati Uniti alla ratifica del Protocollo, nella Settima Conferenza delle parti della Convenzione sui cambiamenti climatici di Marrakech, è stato definito un *sistema di controllo delle emissioni dei gas ad effetto serra* che i programmi nazionali si sono impegnati ad aggiornare periodicamente, monitorando, nel contempo, le emissioni effettive e previste. Entro la scadenza del primo termine (2008) si è dovuta riesaminare la situazione negli Stati e nella Comunità per verificare non solo i risultati che abbia portato l'azione congiunta del meccanismo per lo sviluppo pulito e lo scambio delle quote di emissione a livello internazionale, ma anche in che modo questi siano stati combinati con le azioni nazionali previste all'interno di ciascuno Stato. Dal momento che l'applicazione dei tre meccanismi flessibili era prevista effettivamente solo con l'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, l'UE ha istituito un proprio sistema interno di scambio di quote di emissione disciplinato dalla direttiva 87/03/CE, avente come obiettivo finale quello di ridurre le emissioni ad effetto serra attraverso l'istituzione di un *mercato di permessi di emissione europeo*. Lo scopo è quello di realizzare una riduzione di emissioni là dove il loro costo è inferiore, consentendo ad un impianto di emettere una quantità di emissioni superiore alla quota che gli è stata inizialmente assegnata, a condizione che trovi un altro impianto che ha prodotto emissioni in quantità inferiore a quelle che avrebbe avuto il diritto di emettere. In pratica, il suddetto impianto può cedere a terzi la sua percentuale di quote di emissione inutilizzata. Il vantaggio che deriva da tale flessibilità sta proprio nel favorire lo sviluppo di nuove tecnologie senza danneggiare l'ambiente, perché, incentivate dal profitto che si trae dalla rivendita dei diritti di emissione, le imprese hanno interesse a sviluppare tecnologie pulite. La vendita di una quota ad un impianto situato in un altro Stato membro comporta che lo Stato membro originario perde il suo diritto di emettere una tonnellata equivalente di biossido di carbonio; acquistando, invece, quote spettanti ad un altro Stato membro si ha diritto di emettere tonnellate supplementari di equivalente biossido di carbonio nello Stato in cui si trova l'impianto acquirente. Dunque, l'interconnessione dei registri

Il nostro Paese appartiene al gruppo delle Nazioni che deve ridurre le sue emissioni. L'obiettivo di riduzione è fissato ad una percentuale dell'8% (ovvero la stessa percentuale indicata per tutti i Paesi appartenenti all'Unione Europea). In sede comunitaria, nel Giugno 1998, sono state stabilite le percentuali di riduzione a carico dei diversi Paesi e, per l'Italia, è stata fissata una percentuale del 6.5% per realizzare la quale sono state individuate le azioni nazionali opportune, in merito, ad esempio, alla riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti, alla produzione di energia da fonti rinnovabili, alla riduzione dei consumi energetici nei settori industriale/abitativo/terziario, alla riduzione delle emissioni nei settori non energetici e all'assorbimento delle emissioni di CO₂ dalle foreste.

Con la legge 9 marzo 1989 n. 86 è stata disciplinata la partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari: essa delega il governo ad adottare, entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comunitarie. La prima proposta per un "Programma nazionale per il contenimento delle emissioni di anidride carbonica" è stata presentata dal Ministero dell'ambiente al CIPE e approvata nel 1994, con il fine di raggiungere l'obiettivo di abbassare le emissioni di anidride carbonica ai livelli del 1990. Successivamente, sempre dal CIPE, è stata approvata la "Seconda comunicazione nazionale alla Convenzione sui cambiamenti climatici", con la quale si stabiliva la data entro cui le amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto presentare al CIPE dei programmi che includessero politiche e misure per il contenimento delle emissioni dei gas serra. Però, la prima vera

nazionali è fondamentale nel meccanismo di controllo comunitario; ovviamente, se non saranno state rispettate le quote di emissione equivalenti alle emissioni rilasciate nel corso dell'anno, sulle emissioni in eccesso è previsto il pagamento di un'ammenda il cui importo è stabilito dallo Stato membro, fermo restando, comunque, l'obbligo di restituire il numero di quote in eccesso. Con la cd. direttiva Linking del 2004 è stato aperto il sistema comunitario di scambio di quote di emissione ai meccanismi *project-based*, cercando di trovare il giusto equilibrio tra l'obiettivo di promuovere tali strumenti e la preoccupazione di garantire che essi vadano ad integrare gli interventi di riduzione delle emissioni messi in atto a livello nazionale. In buona sostanza, in base all'art. 11 *bis*, gli Stati membri possono autorizzare i gestori degli impianti soggetti alla direttiva 2003/87 ad utilizzare i crediti accumulati grazie all'attuazione congiunta e al meccanismo per lo sviluppo pulito nell'ambito del sistema comunitario di scambio di quote, ed ottenerne la conversione che il gestore detiene nel registro nazionale. Queste quote si sommano a quelle attribuite ai gestori dei Piani nazionali di assegnazione previsti dal sistema comunitario.

delibera di attuazione degli obiettivi del Protocollo è stata la 137/98, sempre del CIPE, che senza prevedere espliciti obiettivi di riduzione tramite l'utilizzo dei meccanismi flessibili del Protocollo, delegava il Ministero dell'ambiente all'individuazione di criteri e misure per favorire le iniziative da sviluppare in questo ambito.

L'impegno dell'Italia a dare attuazione al Protocollo a decorrere dalla sua entrata in vigore si è formalizzato solo a seguito della legge 1° giugno 2002 n. 120, la quale ha previsto che il Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, presentasse il relativo Piano Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, sì da definire i modelli di intervento più efficaci dal punto di vista dei costi, non solo a livello interno ma anche nell'ambito delle azioni congiunte previste dai meccanismi istituiti dal Protocollo. Il Piano Nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas costituisce il documento programmatico nel quale sono integrate le politiche per la protezione dell'ambiente e quelle per lo sviluppo economico, per la sicurezza energetica e per la riduzione delle emissioni, per l'innovazione tecnologica e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Questo documento, in base anche alle indicazioni contenute nelle modificazioni che sono state introdotte nel Protocollo nella Conferenza di Marrakech, ha evidenziato che l'Italia si trova nella situazione di dovere individuare nuove ed ulteriori politiche e misure per riuscire a portare il livello delle proprie emissioni al valore che le è stato assegnato rispetto al periodo 2008-2012, anche con riguardo alle misure individuate ma non ancora attuate. Infatti, è emerso con chiarezza non solo che, dal 1990 ad oggi, le emissioni sono aumentate e che sono destinate ad aumentare ulteriormente, ma anche che, sulla base delle misure politiche già decise, i livelli di emissione risultano maggiori di quelli da realizzare. A ciò si aggiunga che l'Italia è caratterizzata da una bassa densità energetica, che porterà il Paese, per il 2010, ad incrementare la domanda di energia con conseguente ulteriore aumento delle emissioni di anidride carbonica. L'unico modo per ridurre questo prospettico aumento di emissione sarebbe adeguare i consumi alla quantità di energia

disponibile, ovvero ridurre i consumi energetici. Ma questa soluzione non appare conciliabile con lo sviluppo del Paese. Inoltre, anche in Italia è stato elaborato un Piano Nazionale di Assegnazione³⁶ che fissi per ogni settore produttivo la quantità annua di anidride carbonica che può essere emessa; esso evidenzia che, nell'allocazione dei permessi, l'Italia, nell'ultimo ventennio, ha realizzato interventi strutturali per aumentare l'efficienza energetica, e che deve essere salvaguardata la competitività delle imprese italiane e la sicurezza energetica del Paese, specie rispetto alla priorità nazionale di colmare il divario tra domanda ed offerta interna di energie elettrica. Le imprese italiane che ricadono nel campo di applicazione della direttiva, per rispettare il limite di emissione di anidride carbonica, potranno utilizzare i crediti di carbonio generati attraverso i progetti di attuazione congiunta e di meccanismo per lo sviluppo pulito. Il PNA prevede anche un meccanismo di correzione dell'assegnazione in una fase successiva, in caso di deviazioni che, però, è stato già criticato dalla Commissione Europea perché non garantisce la trasparenza e la certezza necessaria al corretto funzionamento del mercato delle quote di emissione.

Tra gli atti più recenti che il governo italiano ha adottato in merito c'è il decreto legislativo n. 216 dell'aprile 2006, con il quale vengono recepite in Italia le due direttive 87/2003 e 101/2004: esso è finalizzato ad assicurare sia la sicurezza energetica e la salvaguardia della competitività del sistema industriale nazionale, sia la coerenza del piano nazionale di assegnazione delle quote di emissione con il Piano nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas ad effetto serra. L'obiettivo è quello di non aggravare i settori produttivi nazionali coinvolti, tenendo anche conto degli aspetti economici e tecnologici relativi agli adeguamenti resi necessari dall'introduzione della nuova normativa. Con il decreto si istituisce, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, presso il Ministero dell'ambiente - Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo, il Comitato nazionale di gestione e attuazione della direttiva 2003/87/CE, che svolge la funzione di autorità nazionale competente. Tra gli altri compiti, esso ha quello di predisporre il Piano nazionale di assegnazione,

³⁶ PNA.

presentarlo al pubblico per la consultazione e sottoporlo all'approvazione del Ministro dell'ambiente e del Ministro delle attività produttive, oltre che notificarlo alla Commissione una volta che sia stato approvato dai suddetti Ministri. Questo decreto ribadisce, inoltre, la necessità, prevista dalla direttiva 2003/87, che ogni impianto eserciti le proprie attività richiedendo l'autorizzazione ad emettere gas serra, per ottenere la quale i gestori degli impianti devono presentare domanda di autorizzazione almeno novanta giorni prima della data di entrata in esercizio dell'impianto.

L'Italia è al terzo posto come grande produttore di gas ad effetto serra nell'Unione Europea, la quale non ha riconosciuto l'energia nucleare come tecnologia pulita da utilizzare e diffondere per la riduzione delle emissioni. Senza l'energia nucleare, l'Italia, che ha il livello di intensità energetica tra i più bassi in Europa, avrà sicuramente difficoltà ad attuare politiche interne di contenimento dei consumi di energia finalizzate alla riduzione di anidride carbonica. L'orientamento del governo italiano, pertanto, a fronte di queste considerazioni, è stato, inizialmente, quello di realizzare l'obiettivo di riduzione del 6,5% attraverso un ricorso aggiuntivo ai meccanismi di Kyoto, senza gravare su un settore specifico a discriminazione di altri. Attualmente, invece, esso è cambiato: a fronte del rifiuto del nucleare, risalente agli anni '80 – prima dei quali, invece, si era lavorato in maniera prolifica con il nucleare³⁷, l'Italia ha acconsentito alla realizzazione di almeno quattro centrali di terza generazione nel territorio italiano in collaborazione con la Francia, la quale ha messo a disposizione il suo know-how per lavorare insieme allo sviluppo di energia pulita.

In realtà, le leggi comunitarie, in merito all'utilizzo del nucleare, non impongono alcun tipo di atteggiamento agli Stati membri. Indubbiamente, i vantaggi che esso arreca sono notevoli, in quanto ha un impatto zero sull'effetto serra, è molto meno inquinante del petrolio e non dipende dalle forniture dalle

³⁷ In realtà, il rifiuto da parte dell'Italia di proseguire ad utilizzare il nucleare come forma di approvvigionamento energetico fu sancito, di fatto, nel 1987, con un referendum stimolato e voluto dal governo di allora come immediata reazione al disastro ecologico cui, nel 1986, diede vita l'esplosione del reattore numero 4 della centrale nucleare di Chernobyl. La conseguenza del referendum fu la chiusura, di lì a poco, delle 4 centrali operanti in Italia.

zone di crisi e di conflitto: si presenta, insomma, come una risposta seducente a tutte le incertezze di un mondo economicamente sviluppato che vuole mantenere ad ogni costo i suoi stili di vita. Come contraltare a tali vantaggi, però, gli svantaggi sono altrettanto rilevanti e sono legati innanzitutto all'impatto che sull'ambiente può avere un sito di energia nucleare, oltre alle difficoltà che lo smaltimento delle scorie può arrecare, ai danni derivanti dall'inquinamento termico e a quelli che possono derivare nella malaugurata ipotesi di incidenti³⁸. Come l'Italia anche la Germania, la Gran Bretagna e la Svezia hanno bandito l'energia nucleare subito dopo il disastro di Chernobyl mentre altri, come la Francia hanno puntato moltissimo sul nucleare diventando nel tempo fornitore di "energia nucleare" per noi italiani. Ma oggi, con i crescenti prezzi dell'energia, i timori sul riscaldamento globale e la crescente volontà della Russia di utilizzare il gas naturale come strumento politico, il tema "nucleare" è diventato oggetto quasi quotidiano di politici e addetti ai lavori, in quanto si è compreso che l'Italia non può continuare a dipendere quasi esclusivamente dal petrolio che, oltre ad essere una risorsa finita, è anche particolarmente dispendiosa per noi che non siamo in grado di produrla autonomamente e dobbiamo, quindi, comprarla da altri produttori. Il documento di accordo tra Italia e Francia prevede le linee direttrici per lo sviluppo in Italia della tecnologia Epr, ovvero quella del reattore di terza generazione che ricalca il modello francese. Enel dovrebbe poi entrare con una quota del 12,5% nel progetto per la costruzione di un secondo reattore nucleare in Francia a tecnologia Epr.

Fermo restando questa nuova apertura al nucleare, comunque, le modalità attraverso le quali, a livello nazionale, si può cercare di regolamentare la quantità di emissioni di anidride carbonica attraverso permessi, prezzi dell'energia, tasse (anticipando la riforma delle tasse ambientali) o sussidi (eliminando i sussidi con effetti ambientali negativi). Tutti gli strumenti flessibili elencati dal Protocollo di Kyoto sono ispirati ad un principio di complementarità³⁹ e vengono intesi come

³⁸ In tutti è ancora fin troppo vivo il ricordo di ciò che accadde nel 1986 quando esplose la centrale di Chernobyl.

³⁹ Infatti, ai sensi dell'art. 17 KP «commerciare dovrebbe integrare le azioni nazionali».

complementi alle iniziative nazionali. Un sistema energetico sostenibile deve tener conto dei rischi connessi con l'energia nucleare, le grandi centrali idroelettriche ed il significato geo-strategico del petrolio e del gas naturale.

Scherzosamente, il Protocollo di Kyoto è stato definito come “il Trattato più caro della storia umana”; sicuramente, esso aspira a creare una nuova governance di ambiente e sviluppo, basata su obiettivi di riduzione misurabili, a cui collegare premi di mercato per i più virtuosi e sanzioni economico-amministrative per gli inadempienti, come nei paesi della UE. Ciò che è importante considerare, comunque, è il fatto che, se da un lato il Protocollo ha i suoi sostenitori, dall'altro, esso ha anche una folta schiera di oppositori che, addirittura, sostengono che gli allarmi per le modifiche ambientali causate dai gas serra non sono scientificamente giustificati a causa delle notevoli incertezze che gravano su questa correlazione. Pertanto, siccome anche in passato, e cioè nel cd. periodo del “caldo medievale”, tra il 1000 e il 1300, la quantità di anidride carbonica è cresciuta, e non per cause antropogeniche⁴⁰, il riscaldamento terrestre – ammesso che esista- potrebbe avere cause esclusivamente naturali (attività e orbita solare, vulcani). Ancora, non solo i dati climatici raccolti fino ad ora non sono in accordo tra di loro, ma i modelli computerizzati elaborati sono, a dire di questi oppositori, molto rozzi a causa dei comportamenti non lineari intrinseci alla meteorologia, la qual cosa renderebbe le simulazioni condotte incapaci di spiegare il clima del passato, figurarsi quello del futuro. Alla luce delle loro considerazioni, costoro conferiscono, pertanto, un'efficacia dubbia al Trattato, anche perché, in breve tempo, due terzi delle nuove emissioni proverrà da Paesi in “via di sviluppo” che non hanno firmato⁴¹ e dopo il 2030 si prevede che le emissioni di questi Paesi raggiungeranno il 50% del totale.

La realtà, però, è un'altra, ed è legata al fatto che è fuor di dubbio che alcuni gas come l'anidride carbonica intrappolano il calore sulla terra e generano l'effetto serra; così come è fuor di dubbio che, purtroppo, sono le attività umane -

⁴⁰ La qual cosa ha permesso, ad esempio, la coltivazione di melograni, fichi e ulivi nella valle del Reno, e ai Vichinghi di colonizzare la Groenlandia.

⁴¹ Cina, India, Indonesia, Brasile.

i cui livelli attuali sono maggiori dell'età preindustriale, grazie ai considerevoli progressi raggiunti - che, anche se non accompagnate ad eventuali cause naturali, stanno contribuendo al rilascio di quantità troppo elevate di anidride carbonica nell'atmosfera. Infine, non è possibile che le numerosissime pubblicazioni scientifiche verificate, pubblicate dal 1993 ad oggi, siano tutte sbagliate o incerte quando affermano e dimostrano che il clima è effettivamente cambiato e che 19 dei 20 anni più caldi negli ultimi 150 anni si sono verificati dopo il 1980. Pertanto, se è vero che previsioni a lungo termine sulle variazioni climatiche sono impossibili a causa della intrinseca oscillazione del fenomeno, è altrettanto vero che non si può e non si deve giocare su questa incertezza per non contribuire a dare "una mano alla vita dell'universo". Le riduzioni delle attuali emissioni di gas serra sono necessarie e, contemporaneamente, esse devono essere accompagnate da un'intensa sensibilizzazione degli stessi cittadini/consumatori che devono rendersi conto che l'altra faccia della medaglia del progresso è quella del sacrificio del nostro universo che, col tempo, farà sempre più fatica a sopravvivere e ci coinvolgerà nel suo declino.

2.b. Alternative ai meccanismi di Kyoto

I problemi che il commercio delle emissioni e dei meccanismi di Kyoto hanno maggiormente causato in questi anni derivano principalmente dal fatto che la procedura non è gratuita; sembrano, invece, assicurare un miglior controllo degli effetti raggiunti strumenti basati su progetti come CDM⁴² e JI⁴³, in quanto trasferiscono conoscenza e know-how e possono essere bene integrati nelle strategie di sostenibilità dei Paesi coinvolti. Le proposte di strumenti per una politica energetica efficiente includono :

- a. L'etichettatura dei prodotti relativamente al loro consumo di energia e standard minimo di efficienza energetica⁴⁴;
- b. Un programma per promuovere l'efficienza energetica dell'elettricità⁴⁵;

In merito, invece, al mercato del riscaldamento, la II Commissione di inchiesta sulla Protezione dell'atmosfera terrestre del 1994 ha consigliato delle norme edilizie più rigorose, un sostegno finanziario per la riduzione della domanda di energia e la promozione di accordi di prestazione energetica. In buona sostanza, prediligere obiettivi di lungo termine che, più di quelli a breve termine, possono assicurare una base solida per un consenso a lungo termine sul quale costruire strumenti politici più efficaci e maggiormente vincolanti.

Senza dubbio è da considerarsi un passo avanti il fatto che le politiche dei vari Paesi non siano più tendenti solo a tentare di ridurre il carbonio, ma anche a sviluppare nuovi mercati per le fonti energetiche rinnovabili. In buona sostanza, una chiave giusta dovrebbe essere quella di aumentare l'efficienza delle fonti

⁴² Alla lettera *Clean Development Mechanism*, che è un meccanismo flessibile previsto dal Protocollo di Kyoto in base al quale i Paesi industrializzati e ad economie di transizione (Annex I) possono realizzare, nei Paesi in via di sviluppo (non Annex I), progetti che conseguano un beneficio ambientale in termini di emissioni di gas serra e trasferire tali benefici (crediti) sull'obbligo relativo al proprio Paese.

⁴³ Alla lettera *Joint Implementation*, vale a dire un meccanismo flessibile previsto dal Protocollo di Kyoto in base al quale una società di un paese industrializzato Annex I firmatario possa realizzare un progetto che determini una riduzione delle emissioni di gas serra in un altro paese Annex I e spartire, in base ad un accordo tra le parti, i crediti relativi alle emissioni evitate.

⁴⁴ Sul modello della Gran Bretagna, dell'Olanda e della Danimarca.

⁴⁵ Su analoghi programmi svizzeri.

energetiche, di perfezionarle al punto da poterle usare in modo tale che da una stessa quantità di esse si possano ricavare maggiori risultati concreti, anche a discapito del PIL, ovvero anche correndo il rischio che il prodotto interno lordo di un Paese non mantenga sempre lo stesso livello e scenda al di sotto dei suoi standard (sempre che un PIL sia destinato a mantenersi sempre sullo stesso standard!).

Gli investitori, però, hanno bisogno di una pianificazione a lungo termine e, quindi, di un quadro politico che li rassicuri e che guidi non solo i mercati, ma anche la concorrenza ed i profitti in una direzione sostenibile.

Alle PMI dovrebbero essere indirizzati, da parte dei governi nazionali e della *governance* internazionale sotto la guida delle Nazioni Unite, dei pacchetti di politiche promettenti e contenenti misure relative, *in primis* a:

1. L'offerta di specifiche informazioni e know-how sull'efficienza energetica;
2. Incentivi finanziari - ad esempio audit per l'energia, attraverso programmi di abbattimento da parte delle compagnie produttrici di energia - e assistenza finanziaria - attraverso accordi di prestazioni energetiche;
3. Il finanziamento o prefinanziamento di azioni o programmi innovativi di efficienza energetica in base al loro rapporto costo-efficienza istituendo, ad esempio, un fondo di risparmio energetico creato con tariffe obbligatorie sui ricavi dell'elettricità e dei gas naturali;
4. L'incentivazione del know-how attraverso l'assistenza tecnica e la diffusione di casi di best practice, ad esempio con servizi pubblici, enti per l'energia e premi per l'efficienza;
5. L'incremento del know-how organizzativo con sistemi di gestione ambientali ed energetici che forniscono informazioni sui potenziali e sui costi;

6. Le strategie di trasformazione del mercato che aumentano l'efficienza media delle apparecchiature vendute ;
7. La creazione di reti sociali di supporto (ad esempio modelli di gestione energetica)⁴⁶.

L'obiettivo che l'UE auspica nella tutela e nella salvaguardia dell'ambiente è prevalentemente quello della prevenzione; pertanto, l'economia dei singoli Stati deve essere un'Economia della Prevenzione, basata sul controllo integrato dell'inquinamento, cioè sulle innovazioni tecniche che controllano i processi ed i prodotti in modo tale che anche l'utente - sul quale, solitamente, vengono a ricadere i costi finali – risparmi, in generale, sulle materie prime, l'energia e i costi, migliorando il mercato concorrenziale⁴⁷. Studi effettuati in merito stanno, infatti, tentando di dimostrare che investire in una maggiore offerta di energia può comportare un rientro di 15 e più anni; al contrario, investire nel risparmio di energia comporta, dal punto di vista degli utenti, un rientro al massimo di 3-5 anni!

Insomma, aumentare la produttività dell'energia è la sola chiave per uno sviluppo sostenibile, perché comporta la riduzione dei costi e degli impatti negativi sull'ambiente grazie ad una maggiore consapevolezza dell'aumento della produttività delle risorse⁴⁸.

In un tempo come il nostro, nel quale la percentuale maggiore è quella della disoccupazione e non dell'occupazione, come ai tempi della rivoluzione industriale, la razionalizzazione della forza lavoro può essere conveniente dal punto di vista della massimizzazione nel breve periodo degli azionisti, ma non

⁴⁶ Cfr. . HENNICKE, *Sganciare il Benessere dal PIL - Verso un nuovo tipo di progresso tecnologico*, cit., 50.

⁴⁷ In Germania, ad esempio, di solito all'avanguardia in merito alla produzione e risparmio di energia, l'attuale spesa per la tutela ambientale è costituita ampiamente da tecnologie *end-of-pipe*, che sono quelle tecnologie che prevedono un adeguamento a valle degli impianti, attraverso il controllo e la riduzione delle emissioni nocive al termine del ciclo produttivo. Esse sono all'origine di nuovi mercati e nuove entrate per i produttori, ma a differenza di un'economia basata sulla prevenzione, questa comporta dei costi molto maggiori per gli utenti, ad esempio nell'acquistare le attrezzature per la depurazione dei prodotti gassosi della combustione per le centrali elettriche.

⁴⁸ Dell'energia non solo, ma anche di tutti i flussi di materie prime.

rappresenta una strategia adeguata e saggia per l'economia nella sua globalità. Pertanto, un imprenditore responsabile che opera in una democrazia sostenibile deve, contemporaneamente, tutelare la natura ed aumentare la forza lavoro quanto più è possibile grazie alle innovazioni del progresso tecnologico messe, dunque, al servizio di questo duplice obiettivo.

Il risultato che questa politica degli incentivi può portare sarà, dunque, da un lato, mantenere i limiti naturali alla crescita⁴⁹, riducendo i rischi ambientali ed economici; dall'altro, dare vita a nuovi mercati ed opportunità di affari. In buona sostanza, contrariamente ad ogni ipotetica aspettativa, lo sviluppo sostenibile e i cambiamenti tecnologici potrebbero addirittura coincidere!

Se si riesce a comprendere effettivamente che i maggiori costi non sono comportati dalla forza lavoro – la quale, in questo periodo di crisi economica, è stata la prima ad essere tagliata e ridotta – ma dalle materie prime - le quali possono essere anche reperite grazie al riutilizzo di tutto quanto viene scartato o, peggio, sperperato, dalla famiglia media del Paese - insomma, se questo potenziale di eco-efficienza venisse utilizzato e si realizzasse la combinazione di progresso tecnico con produttività verde delle risorse, vi sono molte probabilità che gli stessi effetti sull'occupazione siano positivi. E la ragione è semplice: verrebbero a nascere nuovi beni e servizi ambientalmente sicuri che migliorerebbero la concorrenza e l'occupazione. Ovviamente, rendere *verde* la produttività delle risorse prende spunto da - ma può portare anche a nuovi esempi di - *buone pratiche*, ovvero di cosiddette operose e positive realizzazioni - come processi di produzione estremamente efficienti, di elettrodomestici, lampade, comandi elettrici, ma anche “abitazioni passive”, con un importante consumo ridotto di energia - che possono costituire degli esempi da imitare oltre che un valido precedente nella tecnologia pulita.

⁴⁹ Barriere al *crash*.

CAPITOLO III

1. Agenda 21 tra gli strumenti dello sviluppo sostenibile: l'habitat e l'importanza della valutazione locale.

Come si è cercato di evidenziare, dunque, lo sviluppo sostenibile cerca di garantire una convivenza mondiale estendendo l'ospitalità a tutte le persone senza compromettere le condizioni della biosfera, garantendo benessere a tutti con un minor consumo di energie e di risorse naturali. A livello europeo, ma anche a livello internazionale, si è cercato di elaborare degli strumenti che possano contribuire alla realizzazione di questo obiettivo/risultato, non solo partendo dal coinvolgimento statale, ma anche di quello delle realtà locali.

Tra tali strumenti quello che merita maggiore attenzione è Agenda 21 che, in tutto il mondo, si sta adoperando per realizzare a livello locale un Piano di azione ambientale, coinvolgendo istituzioni pubbliche, soggetti economici privati e società civile, riconoscendo esplicitamente i diritti delle generazioni future, dei marginali/poveri e, quindi, gli obblighi nei loro confronti.

Agenda 21 è un programma delle Nazioni Unite dedicato allo sviluppo sostenibile consistente in una pianificazione completa delle azioni da intraprendere, a livello mondiale, nazionale e locale dalle organizzazioni delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni in ogni area in cui la presenza umana ha impatti sull'ambiente. La cifra 21 che segue la dizione Agenda fa riferimento alle "cose" da fare nel XXI secolo, vale a dire gli impegni che devono essere mantenuti in quanto prioritari come, ad esempio, le emergenze climatico - ambientali e socio-economiche che l'inizio del Terzo Millennio pone inderogabilmente dinnanzi all'intera Umanità. In buona sostanza, essa è un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile, da realizzare su scala globale, nazionale e locale con il coinvolgimento più ampio possibile di tutti i portatori di interesse⁵⁰ che operano su un determinato territorio e rappresenta uno dei cinque documenti sottoscritti al termine della già più volte citata Conferenza sull'ambiente e lo

⁵⁰ I cd. stakeholders.

sviluppo che, attraverso l'impegno degli stati firmatari a diffondere l'esperienza dell'Agenda 21 Locale, introduceva l'idea di uno sviluppo sostenibile legato alle condizioni specifiche del territorio di appartenenza. La *ratio* delle Agende 21 locali era quella di riuscire a tradurre in risultati concreti, vale a dire in azioni locali, gli obiettivi globali, attraverso la consultazione di tutte le categorie sociali e dei cittadini per riuscire ad adottare politiche di sviluppo che garantissero l'integrazione delle esigenze ambientali, economiche e sociali nel lungo periodo⁵¹, dal momento che se, da un lato è un compito relativamente semplice fissare gli obiettivi strategici dello sviluppo sostenibile, dall'altro non lo è altrettanto specificarli e raggiungerli. Infatti, le aspettative da soddisfare, quando si parla di sviluppo sostenibile, sono le più disparate, riguardando gli attori coinvolti, le loro priorità, la loro percezione temporale e la loro capacità di influenzare il processo decisionale⁵²: la valutazione della sostenibilità può acquistare significato solo all'interno di una struttura valutativa che stabilisca gli indicatori e i valori in grado di esprimere un trend, positivo o negativo, di perseguimento di uno sviluppo che, ai fini della sostenibilità, può essere utilizzato come contesto di riferimento per la valutazione delle decisioni strategiche. I sistemi rurali, urbani e peri urbani costituiscono realtà differenti: per tendere quanto più possibile ad uno sviluppo sostenibile è necessaria la pianificazione - in diversi modi e a diversi livelli, allo scopo di adattarsi allo specifico sistema territoriale, ai suoi obiettivi, alle sue priorità ed alle sue caratteristiche –che impegni il lungo periodo, favorendo un continuo miglioramento nel breve/medio periodo, senza pretendere, né tantomeno aspirare, a dei risultati immediati.

Nel 1997, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tenne una sessione speciale per valutare i progressi dei primi cinque anni dall'approvazione dell'Agenda 21⁵³: essa riconobbe il carattere di disparità del progresso e ne identificò i tratti caratteristici, compresa la crescente globalizzazione, che

⁵¹ C. GARZILLO, *Agenda 21 locale: è ormai tempo di consuntivi*, BDC, Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Dir. L. FUSCO GIRARD, vol. 2, 1/2001, 97.

⁵² L. FUSCO GIRARD, P. NIJKAMP, *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo*, Franco Angeli, 2004, 132.

⁵³ Rio+5.

ampliano le disparità di reddito e continuano il deterioramento dell'ambiente. Una nuova risoluzione dell'Assemblea Generale promise nuove azioni. Nel successivo incontro di Johannesburg - il Piano di Esecuzione, concordato nel Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile⁵⁴ - confermò l'impegno delle Nazioni Unite per il pieno adempimento dell'Agenda 21, insieme al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e ad altri accordi internazionali. L'esecuzione di quanto contenuto in questo documento è stata monitorata e controllata dalla Commissione sullo Sviluppo Sostenibile; gli Stati membri eseguono volontariamente. Infatti, ai sensi del capitolo 28⁵⁵, i Governi locali si sono

⁵⁴ Earth Summit 2002 o WSSD.

⁵⁵ **Agenda 21 – Capitolo 28:** Iniziative delle autorità locali in supporto dell'Agenda 21 - Area del programma - Basi per l'azione - Poiché gran parte dei problemi e delle soluzioni affrontati nell'Agenda 21 hanno le proprie radici in attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle autorità locali costituirà un fattore determinante nel raggiungimento di questi obiettivi. Le autorità locali costruiscono, utilizzano e curano la manutenzione di infrastrutture economiche, sociali e ambientali, sovrintendono processi di pianificazione, stabiliscono politiche e regolamenti ambientali locali e collaborano all'implementazione di politiche ambientali nazionali e sub-nazionali. Essendo quello loro il livello di governo più vicino ai cittadini, esse giocano un ruolo chiave nell'educare, mobilitare e rispondere al pubblico per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Obiettivi: In ogni paese tutte le autorità locali dovranno essere incoraggiate a realizzare e monitorare programmi per assicurare che le donne e i giovani siano rappresentati nei processi decisionali, di pianificazione e implementazione.

Per questa area di programma vengono proposti i seguenti obiettivi:

1. Entro il 1996, in ogni paese gran parte delle autorità locali dovrà aver intrapreso un processo di consultazione con la propria popolazione e ottenuto il suo consenso su un "Agenda 21 locale" per la comunità;
2. Entro il 1993, la comunità internazionale dovrà aver iniziato un processo consultivo volto ad aumentare la cooperazione fra le autorità locali;
3. Entro il 1994, rappresentanti di associazioni di città e altre autorità locali dovranno aver aumentato i livelli di cooperazione e di coordinamento con l'obiettivo di migliorare lo scambio di informazioni ed esperienze fra le autorità

Locali.

Attività Potrebbero anche essere utilizzate strategie per supportare proposte per accedere a finanziamenti locali, nazionali, regionali e internazionali. Dovrebbero essere incoraggiate forme di partnership tra gli organi e le organizzazioni interessate, come l'UN-DP, il Centro delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (HABITAT) e l'UNEP, la Banca Mondiale, banche regionali, l'Unione Internazionale delle Autorità Locali (IULA), l'Associazione Mondiale delle Maggiori Metropoli, il Summit delle Grandi Città del Mondo, l'Organizzazione delle Città Unite (UTA) e altri partners, allo scopo di mobilitare un maggior sostegno internazionale per i programmi delle autorità locali. Un importante obiettivo sarebbe quello di supportare, estendere e migliorare le istituzioni esistenti che operano nel campo della formazione di nuove competenze e nella gestione ambientale locale. Ogni autorità locale dovrebbe intraprendere un dialogo con i propri cittadini, con le organizzazioni locali e le imprese private e adottare un'"Agenda 21 locale". Attraverso la consultazione e la ricerca del consenso, le autorità locali imparerebbero dai cittadini e dalle organizzazioni locali, civiche e della comunità, dalle organizzazioni imprenditoriali e industriali, e acquisirebbero le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie. Il processo di consultazione aumenterebbe la consapevolezza delle famiglie sui temi dello sviluppo sostenibile. I

impegnati a promuovere, attraverso il coordinamento e il più ampio confronto degli attori locali, un Piano di azione per il miglioramento della qualità della vita e per lo sviluppo sociale ed economico, in armonia con l'ambiente⁵⁶.

L'Agenda 21 è divisa in 4 capitoli per un totale di 40 obiettivi. La suddivisione dei capitoli è la seguente:

1) Natura economica sociale⁵⁷;

2) Conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo⁵⁸;

3) Coinvolgimento di tutte le componenti nazionali nei processi decisionali, per le quali l'Agenda 21 locale rappresenta un processo di programmazione capace di avviare strategie di sviluppo sostenibile rispondenti alle caratteristiche locali e potenziali del territorio;

4) Attuazione pratica delle decisioni concordate⁵⁹.

programmi, le politiche, le leggi e i regolamenti delle autorità locali per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 21 sarebbero valutati e modificati in base a programmi locali adottati. A questo scopo: (a) Habitat e gli altri organi e le organizzazioni interessati facenti parte del sistema delle Nazioni Unite sono chiamati a rafforzare i propri servizi di raccolta delle informazioni sulle strategie delle autorità locali, in particolare di quelle che necessitano di un supporto internazionale; (b) Consultazioni periodiche che coinvolgano sia i partners internazionali che i paesi in via di sviluppo potrebbero rivedere le strategie e valutare in quale misura questo supporto internazionale potrebbe essere mobilitato in modo migliore. Una tale consultazione settoriale farebbe da complemento alle consultazioni nazionali, come quelle tenute in gruppi consultivi e tavole rotonde. I rappresentanti delle associazioni fra autorità locali sono incoraggiati a stabilire processi di miglioramento dello scambio di informazioni, di esperienze e reciproca assistenza tecnica fra le autorità locali.

Mezzi di implementazione: A) Finanziamento e valutazione dei costi. Si raccomanda che tutte le parti rivedano i finanziamenti necessari in quest'area. Il segretariato della Conferenza ha stimato che il costo annuale medio (1993-2000) per rafforzare i servizi del segretariato internazionale per implementare le attività descritte in questo capitolo è di circa 1 miliardo di Dollari U.S.A. in sussidi o termini di concessione (concessional terms). Questo è indicativo e gli ordini di grandezza sono solo stime e non sono stati accolti dai Governi. B) Sviluppo delle risorse umane e della formazione di nuove competenze. Questo programma dovrebbe facilitare le attività di training e di capacity building già contenute in altri capitolo dell'Agenda 21.

⁵⁶ Bisogna sottolineare, inoltre - oltre al fatto che l'esecuzione dell'Agenda 21 è stata programmata per includere interventi a livello internazionale, nazionale, regionale e locale - che in alcuni Stati le autorità locali hanno preso iniziative per la realizzazione del piano localmente, come raccomandato nel citato capitolo 28 del documento: tali programmi locali sono noti come "Local Agenda 21".

⁵⁷ Ad esempio, cambiamento comportamentale di consumo, politiche demografiche sostenibili e lotta contro la povertà

⁵⁸ Ad esempio protezione dell'atmosfera e lotta alla deforestazione.

Ciò che appare chiaro è che, come già si è detto, è innanzitutto dal settore pubblico che deve attendersi un *input* dal quale possa originarsi la sostenibilità, in particolare a livello comunale, con l'introduzione dei processi di Agenda 21 Locale; specie in seguito alla Conferenza delle Nazioni Unite del 1992 su *Ambiente e sviluppo*, infatti, molte istituzioni pubbliche, nazionali ed internazionali, si sono impegnate nel perfezionamento di politiche e strategie volte allo sviluppo sostenibile dando vita a documenti di supporto all'evoluzione del processo di Agenda 21 Locale, che sono stati redatti sia con obiettivi di tipo settoriale⁶⁰ sia con finalità più ampie⁶¹, oltre che diversi strumenti operativi - come piani di azione o piani d'area integrati - ed ampie liste di criteri ed indicatori per la valutazione della sostenibilità. Si fa riferimento, in particolare, alla *Carta di Aalborg*, (meglio nota come *Carta delle città sostenibili*)⁶², che ha costituito la prima vera tappa verso l'attuazione e l'implementazione del processo; ma anche

⁵⁹ Ad esempio programmi di educazione ambientale, trasferimento di tecnologia ecosostenibile da un paese all'altro.

⁶⁰ Riguardante, ad esempio, riguardante il patrimonio forestale o quello idrico.

⁶¹ Ad esempio proprio le strategie di sviluppo sostenibile nazionale.

⁶² Del 1994.

al *processo di Hannover*⁶³. Oltre a questi documenti si ricordano, inoltre, la Carta di Ferrara⁶⁴, la Risoluzione di Goteborg⁶⁵, il Piano di Lisbona⁶⁶.

1.a. La Carta di Aalborg o Carta delle Città sostenibili

In merito alla concreta attuazione delle Agende 21 Locali, v'è da dire che ancora non esistono delle precise metodologie scientifiche per quanto riguarda il controllo ed il monitoraggio dei progressi e dei traguardi raggiunti. Per cui, se, da

⁶³ Febbraio 2000.

⁶⁴ La Carta di Ferrara nasce a seguito del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane del 29 Aprile 1999, in conseguenza del quale le amministrazioni pubbliche riunitesi a Ferrara assumono una serie di impegni, tra cui:

- promuovere i processi di Agenda 21 Locale in Italia;
- monitorare, diffondere e valorizzare le esperienze positive in corso, al fine di identificare “modelli” di riferimento di Agenda 21 Locale a livello comunale, provinciale e regionale;
- favorire e potenziare lo scambio di informazioni sui temi relativi all'Agenda 21 Locale tra gli Enti pubblici e gli operatori coinvolti, e diffondere la diffusione di studi sul tema condotti e/o in corso di elaborazione da parte di Organismi pubblici e centri di ricerca esteri ed italiani;
- attivare momenti di formazione per gli apparati tecnici delle amministrazioni interessate;
- facilitare e promuovere occasioni per la costituzione di “partenariati” su progetti di Agenda 21 Locale e candidature a progetti europei;
- sviluppare aree di ricerca, confronto e approfondimento tematico su temi di rilevante interesse nell'attivazione del processo Agenda 21 Locale;
- sollecitare il coinvolgimento e la partecipazione delle Amministrazioni Pubbliche all'interno delle Reti Europee ed Internazionali attive nel processo di Agenda 21 (ICLEI, UTO, CEMR, EUROCITIES, WHO, ESC&TC) e alla Campagna nel suo insieme; ricercare inoltre il supporto delle associazioni nazionali di governo locale (ANCI, UPI, ecc.) in Italia allo sviluppo delle attività del Coordinamento;
- concorrere alla costruzione di un “contributo” italiano al movimento internazionale di Agenda 21, in particolare in previsione dell'importante appuntamento della Conferenza Pan Europea di Hannover del febbraio 2000. Il Coordinamento Italiano cercherà di fornire un contributo attivo alla Conferenza di Hannover, tale coinvolgimento sarà coordinato nell'ambito di una caratterizzazione dell'Agenda 21 Locale Mediterranea;
- operare una ricognizione periodica ed una conseguente diffusione di informazioni riguardo attività e studi condotti e/o in corso di elaborazione sui temi relativi all'Agenda 21 ad opera di organismi quali Unione Europea, Ministero dell'Ambiente, ANPA, ENEA, Regioni, e così via.

⁶⁵ La Risoluzione di Göteborg è il documento che viene fuori dalla Terza Conferenza Ambientale dei Ministri e dei Leader Politici Regionali dell'Unione Europea, riunitisi a Göteborg, in Svezia, dal 18 al 20 Giugno 1997. È composta da una premessa e da quattro parti: 1. Implementazione e sviluppi successivi della Legislazione Comunitaria Ambientale. 2. Agenda Regionale 21. 3. Sviluppo sostenibile e Fondi Strutturali. 4. Passi successivi.

Si tratta di un documento che, nel confermare i contenuti delle due precedenti Conferenze, ribadisce l'urgenza di molte questioni ambientali tra le quali il cambiamento climatico e la biodiversità, che sono collegate a tutte le altre problematiche. Pertanto, nel riconoscere che si sono raggiunti alcuni risultati verso lo sviluppo sostenibile, esprime preoccupazione sul fatto che molto ancora deve essere fatto per adottare nuovi approcci, per la loro attuazione e per monitorare i progressi verso uno sviluppo sostenibile. Auspica, inoltre, che possano essere elaborate proposte in tre aree particolari: l'attuazione ed i successivi sviluppi del diritto ambientale comunitario, l'Agenda Regionale 21, lo Sviluppo Sostenibile ed i Fondi Strutturali. La Conferenza di Göteborg

un lato, Agenda 21 rappresenta l'esigenza di un cambiamento, dall'altro non si può pensare né pretendere che tale cambiamento possa realizzarsi nell'immediato, anche e soprattutto data la mancanza di regole e schemi che, proprio perché strettamente legati e dipendenti dalla specifica cultura della realtà nella quale devono maturare, non possono essere predeterminati. Ecco perché, pur essendo state definite dall'ICLEI⁶⁷, per l'attuazione del processo di Agenda 21 Locale, le fasi, ogni città discrezionalmente ed in base alle condizioni locali, è tenuta ed

conclude che, sebbene i sistemi amministrativi e legislativi differiscano all'interno dell'Europa, sono necessarie consistenti implementazioni ed applicazioni per potersi muovere verso uno sviluppo sostenibile e perché sia rafforzata la protezione dell'ambiente. A tal fine, vanno promosse iniziative, quali l'Eco-Management, l'Audit-Scheme e l'Eco-Label Scheme, recepite positivamente in quanto incrementano la regolamentazione ambientale dell'economia, potendo, inoltre, offrire la possibilità di una semplificazione della legislazione comunitaria ambientale, se adottate da tutta l'Europa. Ancora, la Risoluzione sottolinea che, sebbene gli accordi volontari siano recepiti positivamente ed altri strumenti, come gli incentivi finanziari, siano importanti, resta necessario il successivo sviluppo della legislazione comunitaria ambientale, sia per ragioni ambientali che economiche. Afferma con forza, inoltre, che la mancanza di risultati nell'applicazione è stata la parte più debole della legislazione comunitaria ambientale, auspicando la realizzazione di iniziative da parte della Commissione Europea per promuoverne in maniera consistente l'implementazione e l'applicazione. Infatti, all'interno di un contesto comune, le differenze tra le Regioni in termini di condizioni ambientali e di sistemi legislativi e amministrativi, dovrebbero essere maggiormente e pienamente considerate nelle proposte per l'attuazione e l'applicazione delle norme esistenti e nella creazione di una nuova legislazione comunitaria ambientale, alla base della quale, si ribadisce, deve essere applicato il principio di sussidiarietà. La Risoluzione di Göteborg, inoltre, sostiene che uno dei principali obiettivi della nuova legislazione comunitaria dovrebbe essere la promozione dello sviluppo sostenibile dell'economia. Dove questo richieda nuove attività edilizie, tale sviluppo dovrebbe avere luogo senza un corrispondente tasso di incremento nel consumo delle risorse.

Rispetto alla citata Agenda 21 Regionale, si sottolinea che essa è uno strumento che consente alle Regioni di giocare un ruolo chiave nello sviluppo sostenibile. Pertanto, esse devono prendere parte alla stesura e all'implementazione di strategie internazionali e nazionali sullo sviluppo sostenibile nonché all'adozione, attuazione e valutazione del processo dell'Agenda 21 creato in ogni Stato Membro. Devono, inoltre, essere attive nell'opera di lavoro di informazione pubblica, comprendendo e rispondendo alle esigenze di informazione dei cittadini e promuovendone la partecipazione, oltre che intraprendendo iniziative per stimolare ed incoraggiare il lavoro sull'Agenda 21 locale da parte di terzi, qualora questo sia compatibile con il processo di Agenda 21 regionale.

Infine, in merito all'utilizzo dei fondi strutturali, la Conferenza di Göteborg conclude che le nostre azioni devono conservare le risorse non rinnovabili e devono ottimizzare i benefici ottenuti dall'uso efficiente di tutte le risorse. Tale obiettivo deve essere raggiunto cercando di soddisfare le esigenze economiche, sociali e culturali, nel contempo soddisfacendo le esigenze di salute, sicurezza, educazione, abitative, alimentazione e benessere sociale e spirituale: questo perché il contesto di uno sviluppo sostenibile richiede uno sviluppo economico che sia compatibile con la protezione ambientale e le esigenze sociali. Lo scopo dei Fondi Strutturali dovrebbe essere quello di assicurare un modello di sviluppo che migliori la qualità della vita attraverso la creazione di attività economiche che soddisfino gli obiettivi dello sviluppo sostenibile; inoltre, se si garantirà che i Fondi Strutturali saranno destinati a risolvere il problema delle disparità di ordine ambientale e sociale, nonché quelle economiche, essi potranno sostenere la coesione. È importante che le Regioni siano guidate dai principi dello sviluppo sostenibile quando promuovono progetti che

autorizzata a definire il proprio punto di partenza ottimale per sviluppare strumenti di azioni concrete ed utili al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità. Bisogna, inoltre, precisare che l'*iter* delle linee guida suggerite dall'ICLEI prevede il susseguirsi di fasi che devono necessariamente partire dalla adesione alla Carta di Aalborg. Ad essa fanno seguito: 1) l'attivazione del processo; 2) la costituzione ufficiale del forum; 3) la Redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente; 4) la Definizione degli obiettivi generali; 5) la

siano supportati dai Fondi Strutturali e che sviluppino criteri per uno sviluppo sostenibile, valutando i progetti in base a questi criteri prima e dopo la loro attuazione. A questo scopo si auspica la creazione di un'unità regionale multi-settoriale per la valutazione dei progetti in base a tali criteri.

⁶⁶ La Commissione Europea ha stilato la prima relazione annuale sui progressi compiuti dagli Stati membri dell'UE nell'ambito dell'iniziativa **i2010**, ossia la parte della strategia comunitaria di Lisbona per la crescita e l'occupazione dedicata all'economia digitale. La valutazione della Commissione, pur riconoscendo risultati positivi nel settore, evidenzia anche gli aspetti di criticità che sono emersi lungo la strada della piena attuazione del Piano di Lisbona: i 25 Stati dell'UE devono elaborare piani più ambiziosi per sfruttare le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT) in modo da poterne ricavare un risultato vantaggioso ed essere competitivi con le altre aree evolute del mondo. Tra i punti da sviluppare per primi c'è il miglioramento e la facilitazione dell'accesso alle connessioni Internet in banda larga, rendere più accessibili a tutti e agevolare la circolazione dei contenuti digitali, liberare lo spettro radio per nuove applicazioni, sostenere e integrare la ricerca e l'innovazione, rendere più moderni i servizi pubblici. Questi risultati era stato previsto che si realizzassero entro tale data dal piano di Lisbona, ideato nel 2000, durante una riunione del Consiglio europeo tenuto nella capitale lusitana. Esso ha individuato proprio nella costruzione della più avanzata società basata sulla conoscenza e l'innovazione tecnologica il fondamento della strategia di sviluppo dell'Unione Europea e i singoli Paesi membri ebbero il compito di renderlo pienamente effettivo entro il 2010. L'attuazione del programma **i2010** prevedeva una verifica a metà percorso: il Consiglio europeo, nel giugno 2005, ha espresso insoddisfazione per i risultati raggiunti fino ad allora e ha deciso un rilancio della Strategia di Lisbona migliorando le procedure di esecuzione e coinvolgendo più direttamente la Commissione nel perseguimento dell'obiettivo, attraverso tre fasi: creare uno spazio unico europeo dell'informazione capace di accogliere un mercato interno aperto e competitivo per la società dell'informazione e i media; rafforzare l'innovazione e gli investimenti nella ricerca sulle ITC per promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità; costruire una società europea dell'informazione basata sull'inclusione e la collaborazione, capace di stimolare la crescita e l'occupazione in modo coerente con lo sviluppo sostenibile e che dia priorità al miglioramento dei servizi pubblici e alla qualità della vita.

In Italia, il Piano (PICO) presenta una foto veritiera della realtà economica italiana, fortemente caratterizzata dalla PMI a conduzione familiare in grado di offrire prodotti di elevata qualità, ma con sistemi produttivi molto tradizionali e poco aperti all'innovazione tecnologica, vulnerabile alla contraffazione e legata a dualismi territoriali e settoriali. Il Piano prevedeva tutta una serie di interventi volti ad una maggiore liberalizzazione dell'offerta in un'ottica di competitività internazionale, una minore pressione legislativa (non tanto deregulation, ma better regulation) per favorire gli investimenti in innovazione e sviluppo, una migliore risposta della Pubblica Amministrazione ai cittadini e alle imprese, la piena valorizzazione del capitale umano tramite una formazione e istruzione migliori. I risultati ottenuti in Italia come negli altri 25 Paesi sono stati giudicati dalla Commissione abbastanza insoddisfacenti in quanto essi non hanno saputo rispondere nella realtà alle attese. Mentre si registrano i primi segnali incoraggianti della politica della UE nel promuovere la competizione e gli investimenti sul mercato delle

Definizione degli obiettivi specifici; 6) la Predisposizione di Programmi d'Azione Tematici; 7) l'Adozione del Piano d'Azione; 8) l'Attuazione e il Monitoraggio del Piano d'Azione⁶⁸.

Ma che cosa è ed in che cosa consiste la Carta di Aalborg?

La Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (Carta di Aalborg) è stata approvata dalle 80 amministrazioni locali europee e dai 253 rappresentanti di organizzazioni internazionali, governi nazionali, istituti scientifici, consulenti e singoli cittadini, che hanno partecipato alla Conferenza europea sulle città sostenibili che si è svolta ad Aalborg, in Danimarca, dal 24 al 27 maggio 1994. Con la firma della Carta le città e le regioni europee hanno dato vita ad un documento con il quale si sono impegnate ad attuare l'Agenda 21 a livello locale e ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile, nonché ad avviare la campagna per uno sviluppo durevole e sostenibile delle città europee.

telecomunicazioni, è preoccupante che nella ricerca ICT l'Europa continui a star dietro ai suoi concorrenti investendo appena la metà degli Stati Uniti. Attualmente, l'ICT contribuisce meno alla crescita di produttività europea di quanto non facesse 10 anni fa.

A livello di mercato, la Commissione nota comunque che il settore ICT è costantemente in crescita, sopra la media, e che è ancora il settore in cui si investe di più in innovazione e ricerca. Secondo la Commissione, sebbene si utilizzi in misura crescente l'ICT, i programmi dei singoli Paesi non riescono a dare un nuovo impeto alle politiche della società dell'informazione o a coprire *driver* di crescita come la convergenza di reti digitali, contenuti e dispositivi. Buoni risultati, però, sono stati ottenuti soprattutto nella banda larga, dove una crescita del 60%, ha prodotto una copertura a 60 milioni di utenze, circa il 13% dell'intera popolazione dell'UE. La Commissione, elogiando la nascita del *triple-play* ed i nuovi prodotti nati dalle varie Telecom europee, nel contempo rileva una situazione molto disomogenea a livello dei singoli Paesi membri. Questo sviluppo disarmonico pone l'Italia in una posizione di rincalzo nella classifica del settore, e la crescita registrata non colma il divario accumulato nel tempo a causa di una difficile situazione di mercato interno. I risultati dell'Italia, nel complesso, non soddisfano molto la Commissione: pur riconoscendo che ci sono state altre priorità, viene richiesto al nostro Paese un maggiore investimento in ICT, sostenuto anche con politiche di incentivazione che il nuovo governo dovrebbe realizzare. In realtà, questo discorso è valido anche per tutti gli altri Paesi europei: l'invito rivolto a tutti i leader dell'UE è di dare il massimo impulso alla realizzazione di programmi nazionali più coraggiosi per stimolare la concorrenza internazionale nel campo delle telecomunicazioni e superare il *digital divide*.

⁶⁷ *International Council for Local and Environmental Initiatives.*

⁶⁸ Nonostante ordinariamente sia così, c'è da dire che, però, nel Comune di Roma il processo ha avuto inizio a seguito dell'adesione alla Carta di Goteborg; mentre nel Comune e nella Provincia di Torino, nella Provincia di Milano e nella Regione Toscana, la fase *Attivazione del Processo* ha preceduto ogni altra.

Tale documento è suddiviso in tre parti, ed in esso, oltre ad essere elaborato il concetto di sostenibilità, sono individuate le responsabilità ambientali delle città con l'impegno che queste sviluppino politiche ed azioni positive per andare verso città sostenibili, nelle quali emergano come obiettivi la giustizia sociale, le economie sostenibili e la sostenibilità ambientale. In particolare, il paragrafo 2, comma 2, della parte Prima, per sostenibilità ambientale intende la *conservazione del capitale naturale*, a favore della quale il tasso di consumo delle risorse materiali rinnovabili, di quelle idriche e di quelle energetiche è previsto che non debba eccedere il tasso di ricostituzione rispettivamente assicurato dai sistemi naturali; inoltre, il tasso di consumo delle risorse non rinnovabili non deve superare il tasso di sostituzione delle risorse rinnovabili sostenibili. Sostenibilità dal punto di vista ambientale significa anche, prosegue il paragrafo, che «il tasso di emissione degli inquinanti non deve superare la capacità dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo di assorbire e trasformare tali sostanze»; ma la sostenibilità implica anche la conservazione della biodiversità, della salute umana e delle qualità dell'atmosfera, dell'acqua e dei suoli a livelli sufficienti a sostenere nel tempo la vita e il benessere degli esseri umani nonché degli animali e dei vegetali.

In buona sostanza, con la Carta di Aalborg le città, che rappresentano la più ampia unità, formalizzano la propria capacità di affrontare inizialmente «*i molti squilibri urbani, da quelli architettonici a quelli sociali, economici, politici, ambientali e delle risorse naturali che oggi affliggono il mondo e, al tempo stesso, la scala più piccola alla quale i problemi possono essere risolti positivamente in maniera integrata, olistica e sostenibile*». Ciò che viene senz'altro riconosciuto attraverso tale documento è, però, che ogni città ha la sua specificità, in ragione della quale essa deve trovare la propria via alla sostenibilità, partendo dalle proprie risorse per costruire appropriate strategie locali. Ecco perché si ribadisce ulteriormente che non esiste una visione immutabile della sostenibilità, bensì un processo locale, creativo e volto a raggiungere l'equilibrio abbracciando tutti i campi del processo decisionale locale, nel quale ogni attività singola può dare il proprio contributo. Una procedura di gestione che si fondi sulla

sostenibilità consente di prendere decisioni non solo sulla base degli interessi degli attuali fruitori, ma anche delle generazioni future; ma perché ciò accada tale procedura di gestione comporta che la risoluzione dei problemi sia demandata a procedure negoziate, che portino alla integrazione dei bisogni sociali fondamentali dei cittadini, attraverso adeguati programmi sanitari, occupazionali ed abitativi cui la parte più povera della popolazione non può certo provvedere da sola. Le città riconoscono l'importanza dell'adozione da parte degli enti locali di efficienti politiche di pianificazione dello sviluppo degli usi territoriali che comprendano una valutazione ambientale strategica di tutti i progetti. Sia nell'attuazione di programmi di restauro urbano nelle aree cittadine, sia nella pianificazione di nuovi quartieri si punterà a sviluppare molteplici funzioni in modo da ridurre il bisogno di mobilità: a tal fine, tra gli impegni delle città, c'è quello di ridurre la mobilità forzata, disincentivando l'uso superfluo dei veicoli a motore, dando priorità a mezzi di trasporto ecologicamente compatibili e mettendo al centro degli sforzi di pianificazione una combinazione di tali mezzi, sì che i mezzi di trasporto individuali abbiano una funzione ausiliaria per facilitare l'accesso ai servizi locali e mantenere le attività economiche della città. Ovviamente, perché questa pianificazione negoziata possa essere efficiente, un ruolo fondamentale sarà svolto dai cittadini e dalla Comunità che, pertanto, devono avere accesso alle informazioni ed essere messi in condizione di partecipare al processo decisionale locale.

In Italia, alcune Province e Regioni, non necessariamente tra le cd. maggiori, hanno costruito il proprio processo di Agenda 21 Locale, rifacendosi, in parte, al modello di esperienze internazionali ormai consolidate adeguandole, però, al proprio contesto di appartenenza: nella valutazione della concreta realizzazione dei primi risultati, si è evidenziato che un peso determinante è stato rivestito dalla dimensione del contesto nel quale si è andato a costruire il processo, nel senso che se la realtà è piccola, le resistenze opposte sono state sicuramente minori rispetto a quelle che si sono incontrano in contesti di maggiore dimensione, nei quali, vuoi per la molteplicità numerica e culturale degli abitanti,

vuoi per la dimensione fisico/territoriale dell'area, è sicuramente più difficile che si contemperino interessi e realtà così diversi tra loro. Ancora, altro dato che è emerso è che è più facile raggiungere risultati laddove il contesto si presenti armonico, e cioè caratterizzato non solo dalla collaborazione tra i diversi settori dell'amministrazione, ma anche da una buona partnership pubblico – privata, oltre che da una stabilità politica accompagnata da solidarietà e fiducia nei confronti delle istituzioni da parte dei cittadini.

Studi più o meno recenti⁶⁹, inoltre, hanno dimostrato che su queste variabili una profonda incidenza ce l'hanno anche le condizioni di vita dei cittadini, in quanto, ovviamente, un elevato reddito *pro-capite* dispone il cittadino ad un più responsabile atteggiamento che lo spinge con maggiore facilità a migliorare la consapevolezza di opzioni, diritti e responsabilità. In buona sostanza, le società più avanzate dal punto di vista etico ed economico riescono ad avere una maggiore sensibilità verso lo sviluppo sostenibile, quale modello di investimento delle risorse disponibili.

Variabili assolutamente indipendenti, in quanto soggette a difficoltà in continua evoluzione, costituiscono, poi, la popolazione residente sul territorio e la estensione dello stesso.

Una volta associate queste “coordinate di partenza”, si è, però, riscontrato che l'attuazione del processo di Agenda 21 Locale incontra delle forti limitazioni nella mancanza di risorse umane ed economiche.

Tra i processi che sono stati visionati e valutati, infine, si è constatato che quelli avviati da più tempo hanno avuto un inizio più lento, in quanto hanno dovuto “fare i conti” con la mancanza di riferimenti sia legislativi che operativi connessa ad una insufficiente informazione preventiva e mirata ad una disorganica definizione istituzionale del processo.

⁶⁹ Cfr., a riguardo, C. GARZILLO, *Agenda 21 locale: è ormai tempo di consuntivi*, cit., in BDC, Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, Dir. L. Fusco GIRARD, vol. 2, 1/2001, 101.

Un esempio più o meno recente (risale, infatti al 2006) di attuazione del processo di Agenda 21 Locale in Italia si è registrato nel comune di Formia: esso ha fatto parte di un processo avviato già da alcuni anni dall'Amministrazione Comunale al fine di garantire una migliore qualità della vita per i cittadini e che vede nello sviluppo sostenibile del territorio Formiano l'obiettivo principale.

Le attività che hanno portato all'avvio di Agenda 21 sono state, così come da previsione:

- L'adesione alla Carta delle Città Europee per un modello urbano sostenibile (Carta di Aalborg)⁷⁰;
- L'organizzazione di un corso di formazione rivolto ai soggetti attivi nella comunità locale e al personale del Comune⁷¹;
- Una serie articolata ed integrata di iniziative di sensibilizzazione rivolte ai cittadini, associazioni, enti ed istituzioni.

Parallelamente, si è costituita la Segreteria Operativa per Agenda 21 Locale, elemento indispensabile per il coordinamento e la gestione di tutte le iniziative progettuali, presso l'Assessorato alle Politiche Ambientali del Comune di Formia.

Tale esempio - che ha riscontrato, sul campo, un discreto successo oltre che una adesione entusiastica da parte dei cittadini, ben lieti di apportare il proprio contributo proponendo giornate ecologiche oltre che l'utilizzo di mezzi di trasporto meno convenzionali, ma anche meno inquinanti - è la prova tangibile, così come evidenziato dagli studi effettuati, di come sia senza dubbio più semplice riuscire ad ottenere risultati positivi quando la realtà locale ha delle dimensioni più contenute: l'interesse collettivo diviene più facilmente circoscrivibile e raggiungibile grazie alla collaborazione sia delle istituzioni che, soprattutto, dei cittadini, i quali possono vedere nella loro realtà il frutto della loro attività finalizzata alla tutela dell'ambiente.

⁷⁰ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 07 del 23 Gennaio 2006.

⁷¹ Tale attività si è realizzata nel periodo di maggio-giugno 2006.

Un altro caso degno di menzione è quello che ha riguardato la città di Ferrara, la quale, prima del 1996, era considerata la “cenerentola” dell’Emilia Romagna, incapace, nonostante l’investimento nella petrolchimica, di trasformarsi in un polo economico al pari delle altre città della pianura padana⁷², a causa non solo della crisi industriale pesante che l’aveva fortemente toccata, ma anche del forte declino demografico, con una popolazione in repentino invecchiamento.

Nonostante ciò, anche Ferrara possedeva dei precursori di Agenda 21 prima che la Carta di Aalborg fosse sottoscritta: ad esempio, la costituzione dell’”Ufficio biciclette”, nato nel 1996 all’interno della struttura comunale per gestire la “risorsa” mobilità ciclabile (tra il 25 e il 30 % del totale degli spostamenti dei ferraresi) attraverso strumenti di sensibilizzazione capaci di far convergere il consenso cittadino e politico, trasversalmente, verso l’elaborazione e la realizzazione di un vero e proprio Piano della mobilità ciclabile⁷³ quale elemento qualificante del Piano urbano del traffico. A tale iniziativa deve aggiungersi anche l’applicazione locale della legge sul risparmio energetico⁷⁴ con l’azione di promozione dell’autocertificazione del buon funzionamento delle caldaie domestiche⁷⁵.

La ragione per la quale si è potuta verificare una tale inversione di tendenza è da ricercarsi nel coinvolgimento degli attori interessati tramite una campagna di sensibilizzazione e tramite la definizione di procedure fiduciarie e trasparenti.

Interessante è stato anche il monitoraggio degli inquinanti atmosferici emessi dalle imprese del polo petrolchimico, che ha visto la sottoscrizione di un Accordo di programma tra vari attori interessati (istituzioni locali, università, imprese, associazioni economiche e sindacali)⁷⁶.

⁷² L. FUSCO GIRARD, N. YOU, *Città attrattori di speranza, dalle buone pratiche alle buone politiche*, Franco Angeli, 2006, 409

⁷³ Il biciplan.

⁷⁴ Attuata con decreto del Presidente della Repubblica n. 412 del 1992.

⁷⁵ Cfr. L. FUSCO GIRARD, N. YOU, *Città attrattori di speranza, dalle buone pratiche alle buone politiche*, cit., 411.

⁷⁶ In questo accordo oneri e ruoli erano finalizzati alla installazione ed al funzionamento di speciali centraline per il monitoraggio dell’aria nelle zone di ricaduta prevalente delle emissioni delle

Un'ulteriore esperienza di A21L ferrarese da rammentare è quella delle “mense biologiche”: in buona sostanza, i genitori ferraresi, stimolati dall'esperienza di altre scuole emiliano - romagnole, hanno richiesto all'amministrazione comunale⁷⁷ che prodotti alimentari da agricoltura biologica⁷⁸ fossero introdotti nella preparazione dei pasti degli asili comunali. Pertanto, un apposito gruppo di lavoro rappresentativo⁷⁹ è stato costituito perché fossero esplorati tutti gli aspetti di tale novità e ne fosse verificata la loro compatibilità con le condizioni esistenti⁸⁰ e opportunamente comunicati perché tutti gli attori fossero consapevoli e condividessero l'iniziativa⁸¹. Una volta constatata la fattibilità, i servizi comunali coinvolti hanno provveduto allo sviluppo degli appositi capitoli e alla conseguente definizione di una procedura di verifica per la consolidazione dell'iniziativa che è diventata, nel 2004, assoluta⁸², aprendo, successivamente, il solco alle procedure degli “acquisti verdi”.

A 10 anni dalla nascita del Ministero dell'ambiente, nel 1986, ed alla luce delle crescenti mansioni ambientali che ricadono sull'ente locale, nel 1995 è stato costituito, nel governo comunale, l'Assessorato all'ambiente, il cui ruolo, pur ereditando molte funzioni preesistenti⁸³, andava arricchito di contenuti strategici. A seguito della conferenza della “Campagna europea delle città sostenibili”, tenutasi a Lisbona ⁸⁴che la delegazione ferrarese decide di attuare una propria Agenda 21 locale, partecipando ad altri network quali l'*International Council for Local Environmental Initiatives*⁸⁵, ma anche ad altri dediti alla mobilità sostenibile ed ai cambiamenti climatici⁸⁶.

ciminiere del petrolchimico.

⁷⁷ Dal basso verso l'alto.

⁷⁸ Principio di precauzione.

⁷⁹ Processi partecipati.

⁸⁰ Informazione preventiva.

⁸¹ Sensibilizzazione.

⁸² Infatti, si è raggiunto il 90% del valore nutrizionale somministrato con alimenti biologici nelle mense di tutte le scuole nel comune.

⁸³ Ad esempio, la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti e delle risorse idriche ecc..

⁸⁴ *Dalla Carta all'Azione*.

⁸⁵ ICLEI.

⁸⁶ *Cities for Cyclists, Car-free-cities, Climate Alliance, Kyoto Club*.

Dal momento che sottoscrivere la Carta di Aalborg e realizzare l'agenda 21 Locale non presenta nessun automatismo e, soprattutto, non esistevano esperienze precedenti cui fare riferimento in merito al percorso da seguirsi a Ferrara, le elezioni amministrative del 1999 hanno offerto la opportunità politica di attivare il processo, grazie al lancio, da parte del neo sindaco, dello slogan "Ferrara, una moderna città europea". A seguito di ciò, sono partiti "Agenda 21 Locale e sviluppo sostenibile", con l'obiettivo di realizzare il rapporto sullo stato dell'ambiente comunale, è stato attivato il Forum di Agenda 21 Locale, è stato prodotto un Piano d'Azione e l'Amministrazione è stata messa in condizione di praticare la politica degli acquisti verdi.

Sin dall'inizio, il gruppo di Agenda 21 di Ferrara ha assunto una forma reticolare nella quale i responsabili politici hanno concordato comunemente strategie ed operatività assistite da consulenti comuni e coordinatori interni i quali, in particolare, hanno organizzato la rete delle relazioni e dei contributi con i servizi delle reciproche amministrazioni ed hanno coordinato sinergicamente le relazioni con gli stakeholder ferraresi, sia a livello comunale che provinciale. In seguito, con l'evoluzione del processo, i team si sono ingranditi e, nel 2005, il servizio Agenda 21 Locale del comune di Ferrara, oltre a contare su due assessori⁸⁷, ha "guadagnato" anche un dirigente che coordina una dozzina di operatori, tra interni ed esterni, i quali, sostanzialmente, hanno il compito di curare le relazioni con i colleghi dell'amministrazione e gli attori locali, affinché i fini dell'Agenda 21 Locale siano conseguiti e lo sviluppo locale assuma sempre più i connotati della sostenibilità.

Il risultato che A21L ferrarese ha prodotto è stato molto positivo grazie ad una congerie di elementi favorevoli: innanzitutto, se ne è fatta una buona pubblicità, e, attraverso brochure tematiche, loghi, slogan divulgati a tutte le famiglie ferraresi, si è dato un considerevole aiuto alla comprensione diffusa del processo di Agenda 21 Locale. Ma ciò che ha rappresentato "l'emancipazione mentale dal ruolo di cenerentola" per la comunità ferrarese è stato coniugare la

⁸⁷ Ecologia urbana e partecipazione.

teoria con la pratica e, quindi, il lancio di percorsi di partecipazione trasparenti e convinti con la propria comunità. La partecipazione, infatti, rende irreversibile nel tempo l'orientamento alla sostenibilità dello sviluppo locale, oltre i risultati immediati conseguiti, diffondendo il principio ed i concetti che ne sono alla base e che devono divenire criteri dell'agire quotidiano⁸⁸.

In buona sostanza, a Ferrara l'elemento della svolta è stato il passaggio dal buon governo alla buona *governance*. Mentre la maggior parte degli strumenti utilizzati nell'attuazione dell'A21L presentano tratti fortemente omogenei tra i vari enti locali, la partecipazione dei documenti che ne scaturiscono necessitano di un atteggiamento localistico che, cioè, si adatti alla composizione ed alle esperienze di relazione degli stakeholder coinvolti. Nella fase preparatoria diventa fondamentale, dunque, la "mappatura" degli stakeholder perché da ciò si riesce a strutturare la tipologia e la forma dei momenti futuri della partecipazione. Superate le difficoltà politiche, quelle della partecipazione sono legate alla preparazione tecnica degli operatori, considerato quanto sia nuova la disciplina e quanto l'organizzazione formativa non sia ancora adeguata in materia.

⁸⁸ L. FUSCO GIRARD, N. YOU, *Città attrattori di speranza, dalle buone pratiche alle buone politiche*, cit., 418.

2. La partecipazione come requisito fondamentale nella realizzazione dei processi di Agenda 21 Locale

Dai continui monitoraggi e valutazioni che sono stati effettuati sui risultati delle Agende 21 Locali è emerso un dato incontrovertibile ed imprescindibile, e cioè che, affinché gli enti locali possano ottenere risultati rispondenti all'obiettivo dello sviluppo sostenibile, un ruolo centrale deve essere svolto dalla partecipazione. È quindi importante considerare cosa significa effettivamente nella pratica il termine "partecipazione", e riflettere su come esso viene interpretato dai diversi enti locali nei vari paesi.

Se gli stakeholders⁸⁹ riconoscono che la partecipazione deve essere al centro del processo, il problema è come la si possa realizzare e come sia possibile assicurare, a tutti i gruppi e settori a livello locale, uguale accesso e uguale influenza nel processo di decisione politica.

L'apertura della possibilità di partecipare anche a soggetti che, di solito, sono assenti, o meglio, non sono obbligati a prendere parte a decisioni di interesse pubblico, consente di costruire delle scelte "più giuste" e coerenti con uno sviluppo umano sostenibile. Infatti, se, ad esempio, una scelta pubblica non è considerata giusta o opportuna, la partecipazione dei soggetti interessati, attraverso proteste e forme di veti, impedisce o attenua l'attuazione della scelta contestata, a vantaggio innanzitutto della democrazia, nella quale le decisioni devono essere assunte in maniera critica, avendo, cioè, considerato tutti i possibili elementi di valutazione da parte di ogni soggetto interessato. Non sempre un tale obiettivo è raggiungibile, ma, soprattutto, non dovunque. Tant'è che, dall'indagine ICLEI su A21L del 1998, si è rivelato che mentre in Paesi come la Scandinavia, la Svezia o la Germania, la partecipazione ha costituito un aspetto fondamentale

⁸⁹ Come è noto gli *stakeholder* sono i soggetti portatori di interessi. La prima definizione di essi fu data, nel 1963, da Edward Freeman nel suo libro sulla teoria degli stakeholder ("Strategic Management: A Stakeholder Approach"), nel quale li definisce come *i soggetti senza il cui supporto l'impresa non è in grado di sopravvivere*. Infatti, secondo la sua teoria, il processo produttivo di un'azienda generica deve soddisfare delle soglie critiche di costo, servizio e qualità che sono diverse e specifiche per ogni stakeholder. Al di sotto di una prestazione minima, il cliente cambia fornitore, manager e dipendenti si dimettono, e i processi materialmente non possono continuare.

dello sviluppo sostenibile locale producendo risultati molto positivi, lo stesso non può dirsi relativamente ai paesi dell'Europa del Sud e dell'Est. In regioni e città che solo recentemente sono giunte ad un'amministrazione democratica, infatti, spesso è prevalsa l'idea che un mandato politico per rappresentare la popolazione in un governo municipale o regionale fosse una legittimazione sufficiente per prendere decisioni "autonome" sullo sviluppo sostenibile.

La partecipazione dell'ente locale – che è quella cui solitamente si fa riferimento – avviene tramite i suoi funzionari, ma questa non è, poi, sintomatica della effettiva partecipazione dello stesso ente: infatti, dalle verifiche effettuate si è riscontrato che alcuni Consigli municipali hanno lavorato soltanto con alcuni gruppi, che i membri eletti hanno avuto la tendenza a promuovere la propria agenda politica e che, in pratica, l'espressione di A21L è stata prevalentemente realizzata tramite l'ente locale e non tramite il Forum A21L. Resta, comunque, certo che gli enti locali rappresentano l'organizzazione responsabile di fornire servizi alla comunità locale.

Ma partecipare, ovviamente, vuol dire coinvolgere anche il settore privato e quello pubblico (inteso come enti in genere) e, rispetto a tali forme di partecipazione dall'indagine ICLEI del 1998 è emerso che ciascun Paese ritiene di coinvolgere tali settori in maniera diversa: infatti, mentre in Germania, Svezia e Gran Bretagna, le aziende hanno contribuito discretamente allo sviluppo sostenibile locale, in altre nazioni non hanno contribuito affatto⁹⁰, fermo restando, comunque, che esiste una forte tradizione di buoni rapporti tra gli enti locali e il settore privato, almeno in quegli enti in cui il processo di A21L è più avanzato. Rispetto, invece, alla specifica partecipazione del settore pubblico, in merito, specialmente alla fornitura di servizi⁹¹, sono state registrati coinvolgimenti di diverse entità, che è andata, ad esempio in materia sanitaria, da una

⁹⁰ In Italia, il coinvolgimento è stato alto: infatti, il settore privato è formalmente invitato e coinvolto nei processi di A21L anche se il suo attivismo varia considerevolmente.

⁹¹ Si fa riferimento, nello specifico, a servizi quali la sanità, i trasporti, la polizia, i servizi pubblici.

collaborazione molto attiva, ad una passiva, o addirittura, una del tutto inesistente. Per i servizi pubblici⁹², invece, non è stata registrata quasi alcuna attività⁹³.

La cosa che deve essere chiara è che nel concetto di partecipazione deve essere inclusa la popolazione, i gruppi di comunità portatori di interessi, il cui livello di attività, però, nel processo di A21L non sembra ancora del tutto soddisfacente. Naturalmente la scelta di un ente locale di incorporare le opinioni di vari gruppi nel processo decisionale è uno degli aspetti dello spostamento verso una governance “morbida” e verso i cambiamenti nelle relazioni tra governo locale e la gente che ne è servita e tale spostamento è realizzabile solo tramite lo sviluppo di strumenti che siano validi per i cittadini ma anche per i funzionari e i membri dell’ente locale, sulla base di progetti inerenti numerosi aspetti/settori politici dello sviluppo sostenibile che, però, coinvolgano la popolazione locale nel lungo termine, dal momento che, come evidenziato nel rapporto ICLEI del ’98, si è sperimentata la assoluta inefficienza di precedenti progetti a breve termine.

Dunque, un significativo processo di partecipazione richiede il coinvolgimento sia degli stakeholders che dei cittadini nel processo stesso. I termini “stakeholder” e “cittadini” sono a volte usati in modo intercambiabile, anche se si riferiscono a forme diverse di coinvolgimento. Il coinvolgimento degli stakeholders attiene, solitamente, ai gruppi formali e informali che vengono a formarsi nella comunità, e agli enti statali, i quali non lavorano con il governo locale per assicurare i servizi. Per “cittadini” ci si riferisce, invece, ai singoli individui che vivono e lavorano all’interno dei confini dell’ente locale, e sono solitamente contrapposti ai singoli rappresentanti di un gruppo che può essere o non essere coinvolto nella struttura di A21L⁹⁴. Non si può negare, comunque, che entrambi rientrano nella visione della “comunità”, ma, dove è possibile, è preferibile cercare di separare le due nozioni, data anche la diversità delle rispettive esperienze nei confronti di A21L e di coinvolgimento nel relativo processo.

⁹² Gas, elettricità, acqua.

⁹³ Bisogna, però, sottolineare che in Italia si è registrato il più alto livello di attività.

⁹⁴ Per esempio il gruppo di segreteria tecnica di A21L o il Forum di A21L.

Riguardo la partecipazione dei cittadini, senz'altro appare di fondamentale importanza che gli enti locali rendano più esplicita la loro partecipazione, con una adeguata natura e qualità dell'informazione e, quindi, assicurando loro l'accesso ai documenti.

Già la Convenzione di Rio del 1992 aveva sottolineato l'importanza del ruolo del pubblico in materia ambientale; ma è con il Piano d'azione del World Summit On Sustainable Development di Johannesburg del 2002 che viene espressamente ribadita la necessità di assicurare l'accesso, al livello nazionale, all'informazione ambientale e ai procedimenti giudiziari e amministrativi in materia ambientale per promuovere il Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, specie dopo quanto stabilito dalla Convenzione di Aarhus⁹⁵, a seguito della quale sono state revisionate tutte le norme e le procedure che prevedono la partecipazione del pubblico. Infatti, i Paesi aderenti hanno dovuto impegnarsi a delineare nuovi modelli di *governance* ambientale finalizzati a creare una reale "democrazia ambientale", provvedendo a regolare non solo i rapporti tra Stati, ma anche quelli tra cittadini e Stati, a tutelare i diritti delle generazioni future (sviluppo sostenibile) ma, soprattutto, a garantire i diritti d'accesso all'informazione sull'ambiente, di partecipazione del pubblico al processo decisionale e d'accesso alla giustizia in materia ambientale, conformemente alle disposizioni della Convenzione stessa (art. 1)⁹⁶.

⁹⁵ La Convenzione di Aarhus è un accordo internazionale "sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale", siglato ad Aarhus, in Danimarca, il 25 giugno 1998 con lo scopo di «contribuire alla protezione del diritto di ogni persona della presente e delle future generazioni di abitare in un ambiente adeguato alla sua salute e al suo benessere, garantendo i diritti di accesso all'informazione, di partecipazione ai processi decisionali e di accesso alla giustizia nella materia ambientale». La partecipazione, in buona sostanza, diviene uno dei tre pilastri della democrazia ambientale, ponendo in ultima analisi la persona in un ruolo centrale nei processi decisionali in materia di ambiente. cfr. E. PELOSI, A. VERSOLATO, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale*, in Riv. Giur. Ambiente, VII, 2007, 1006.

⁹⁶ Infatti, è previsto che il pubblico partecipi ai processi decisionali relativi all'autorizzazione di determinate attività; all'elaborazione di piani, programmi e politiche ambientali; ai regolamenti e agli atti normativi oltre che alle autorizzazioni per il rilascio di OGM nell'ambiente.

Diritto in continua evoluzione quello di accesso ed informazione in materia ambientale⁹⁷, in quanto da una iniziale considerazione di esso soprattutto come *raccolta, selezione ed elaborazione delle informazioni* da parte delle PP.AA.⁹⁸, si è passati a considerarlo uno strumento di controllo da parte della Comunità nei confronti degli Stati membri. Pertanto, i cittadini comunitari hanno assunto sostanzialmente la funzione di agenti ispettivi della Comunità e l'attività di raccolta, elaborazione ed utilizzazione dei dati ambientali si è spostata dai poteri pubblici con ruolo decisore direttamente al «pubblico» che, a sua volta, è divenuto titolare del bene pubblico “diritto all'informazione ambientale”, quale corrispondente situazione giuridica dei cittadini comunitari⁹⁹.

Questa evoluzione è di notevole rilievo perché rende direttamente responsabili dell'interesse all'ambiente non più solo i pubblici poteri, ma anche e soprattutto i cittadini, i quali, grazie proprio all'informazione ambientale, sono messi in condizione di meglio partecipare ai processi decisionali pubblici che interferiscono con gli equilibri ecologici, migliorandone la trasparenza e il tasso di adesione democratica¹⁰⁰. Contemporaneamente, sempre ai fini di un migliore controllo, si perfeziona la possibilità di denuncia di inadempimento, delle petizioni, delle interrogazioni e del meccanismo del rinvio pregiudiziale al giudice comunitario, attraverso le controversie instaurate innanzi ai giudici nazionali¹⁰¹.

Relativamente di recente, ed in particolare con la direttiva 2003/4/CE, l'intero sistema delle garanzie partecipative e giustiziali del cittadino comunitario in materia è stato ridisegnato grazie all'introduzione del diritto di accesso

⁹⁷ Cfr. B.N. ROMANO, *Evoluzione normativa in tema di programmazione territoriale e tutela ambientale*, in *Lezioni*, a cura di G. PALMA, ESI, 2009, 792 ss.

⁹⁸ I decisori in materia, infatti, formulavano delle scelte in tema di ambiente in funzione delle quali informavano il pubblico al fine non solo di sensibilizzarlo in vista della spontanea adozione di comportamenti individuali e collettivi ecologicamente più sostenibili, ma anche di favorire il sostegno democratico ai sacrifici economici imposti alla collettività portatrice di interessi settoriali in nome del rigore ambientale. Cfr. F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 6/06, 675 ss.

⁹⁹ Cfr. F. FONDERICO, *cit.*, p. 676.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ È a tal fine, infatti, che, nel 1990, sono stati istituiti dalla Comunità la EEA - European Environment Agency - e l'EIONET, - European Environment Information and Observation Network - per raccogliere, analizzare e diffondere presso il pubblico ed i decisori tutte le informazioni sullo stato dell'ambiente. Cfr. B.N. ROMANO, *cit.*

all'informazione ambientale. Dunque, attualmente, l'informazione ambientale rappresenta ogni conoscenza disponibile, in qualsivoglia forma materiale, riguardante lo stato degli elementi ambientali (cioè il suolo, l'acqua e così via), i fattori, le misure ed attività pubbliche che incidono o possono incidere positivamente o negativamente sui suddetti elementi o fattori, oltre che il parere dell'autorità pubblica preposta alla tutela del paesaggio, nell'ambito dell'approvazione di un progetto di costruzione di infrastrutture. Certa giurisprudenza nazionale¹⁰² ritiene che, oltre a ciò, nell'informazione ambientale debbano essere ricompresi anche i piani di caratterizzazione e di bonifica dei siti inquinati e dei livelli di inquinamento elettromagnetico.

Ogni informazione, da chiunque raccolta¹⁰³, una volta entrata nella disponibilità dell'autorità pubblica deve rappresentare un dato pubblico accessibile da chiunque e, pertanto, dovrà essere attivamente e sistematicamente diffusa al pubblico, tramite la predisposizione di appositi uffici e funzionari all'uopo, con precisa indicazione dei termini entro cui è possibile esercitare questo vero e proprio diritto sociale.

Logica conseguenza al processo di formazione dell'informazione ambientale e del diritto di accesso ad essa, è la partecipazione, la quale, però, resterebbe esclusa in campo ambientale della norma dell'art. 134 della legge sul procedimento amministrativo¹⁰⁴. Infatti, essa esclude la partecipazione nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, di atti amministrativi generali, di *pianificazione* e di *programmazione*, per i quali, ai sensi della norma, restano ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione. In realtà, però, in materia ambientale c'è stata un'apertura, in particolare con l'art. 22 del d.lgs. 22 del 1997, in tema di piano per la gestione dei rifiuti; con l'art. 20 del d.lgs. 334 del 1999, relativo al piano di emergenza esterno che deve essere predisposto per gli stabilimenti nei

¹⁰² Si vedano, ad esempio, Cons. Stato, sez. V, 20.10.2004, n. 6880; Tar Toscana 21.6.2000, n. 1271.

¹⁰³ Infatti può essere anche il privato a procurarsi l'informazione.

¹⁰⁴ L. 241 del 1990.

quali siano presenti sostanze pericolose che determinino il rischio di incidente rilevante; con la legge 394 del 1991, in riferimento al piano del parco¹⁰⁵. Tutte queste norme sono state emanate nonostante ci fosse stato un parere dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 1987, il n. 7, che aveva individuato una *ratio* diversa dell'art. 13 della l. 241 del 1990, consistente nell'esigenza di sottrarre «*atti di vasta portata e di applicazione generalizzata*» alla *ingerenza* costituita dalla partecipazione¹⁰⁶. A dispetto di tale ultimo parere, si è rilevato che gli orientamenti della popolazione in materia ambientale sono stati di grande rilievo, tanto è vero che, addirittura, l'art. 17 della l. 93 del 2001 prevede che i sindaci indicano dei referendum consultivi sulle misure da adottare per il traffico o sui piani di traffico già adottati dalle loro amministrazioni.

Si è, dunque, acquisita la consapevolezza che la partecipazione, insieme con l'esercizio del diritto di accesso all'informazione ambientale, rappresenti l'asse portante di una inevitabile funzione di tutela ambientale obiettiva, svincolata da qualsiasi profilo di interesse individuale, dal quale asse deriva anche l'inscindibilità tra funzione di tutela e funzione di informazione ambientale¹⁰⁷. Accedere liberamente all'informazione ambientale consente un più consapevole esercizio dei diritti di partecipazione ai processi decisionali e di natura giurisdizionale in materia ambientale, tutti indispensabili perché il cittadino possa essere coautore della realizzazione di un ambiente migliore nell'interesse suo e delle generazioni future.

Contestualmente alla acquisizione di tale consapevolezza, si registra la trasformazione della stessa Pubblica Amministrazione, la quale non riveste più il ruolo di fornitore passivo, ma diventa erogatore convinto della informazione ambientale, in attuazione delle moderne politiche ambientali che stimolano e “puntano” ad un dialogo tra le istituzioni e la cittadinanza. Il risultato che ne viene fuori è, da un lato, la democratizzazione del processo di partecipazione in ambito di pianificazione ambientale; dall'altro, lungi dal sostituire la volontà della

¹⁰⁵ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2002, 206.

¹⁰⁶ Cfr. B.N. ROMANO, cit.

¹⁰⁷ F. FONDERICO, cit.

cittadinanza a quella degli organi politico amministrativi, la nascita di procedure che obblighino quegli stessi organi a raccogliere e considerare gli apporti privati ed a motivare ogni qual volta intendano discostarsi da essi. Ovviamente, risultato ulteriore e sotteso a tutto ciò sarà una maggiore trasparenza, non disgiunta da una maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche Autorità, all'interno di un nuovo sistema gestionale ambientale.

Al fine di consentire una adeguata partecipazione, il nostro ordinamento ha previsto dei soggetti istituzionali aventi il precipuo scopo di “sovrintendere” all'esercizio di tale diritto. Si fa riferimento, ad esempio, al «garante della comunicazione», istituito per garantire la partecipazione dei cittadini in ogni fase dei procedimenti di pianificazione, alla «autorità per la programmazione territoriale», ad alcuni organi consultivi a partecipazione mista pubblico-privata attraverso i quali si attua la concertazione tra le amministrazioni procedenti e le forze sociali ed economiche; ai «laboratori di partecipazione» e, infine, allo stesso responsabile del procedimento che, pure essendo figura propria di qualsiasi procedimento amministrativo, assume un particolare ruolo nell'ambito materiale in oggetto. Gli strumenti attraverso cui il pubblico è messo al corrente dell'inizio di un processo decisionale, previsti dalle leggi regionali, sono gli avvisi, pubblici o individuali, in base alla discrezione dell'Autorità competente, l'inchiesta pubblica, le forme di consultazione e il sistema 'classico' delle osservazioni e delle opposizioni, ma anche le conferenze di pianificazione e i sub procedimenti di formazione degli schemi o documenti preliminari al piano. Tra i più consolidati strumenti di partecipazione ai procedimenti di pianificazione, invece, la disciplina prevede la facoltà di presentare osservazioni e/o opposizioni ai piani nella fase intermedia tra la loro adozione e la loro approvazione: l'atteggiamento della autorità amministrativa rispetto a tali strumenti non è detto che debba essere sempre di accoglimento, né, tantomeno, è detto che essa sia tenuta (almeno formalmente) ad esplicitare le motivazioni che l'hanno condotta a rigettare le osservazioni stesse. Infatti, la pubblica amministrazione deve semplicemente «esaminare» le osservazioni, ovvero approvare il piano «valutate le proposte di

modifica», «sulla base delle osservazioni pervenute» o, ancora, «tenuto conto delle stesse¹⁰⁸». L'autorità decidente dimostra di prendere in considerazione il contenuto degli atti di partecipazione grazie ad una motivazione della scelta da parte dell'amministrazione, la cui entità, però, non è predeterminata, ma è condizionata dall'entità e qualità delle deduzioni private e risulta a queste direttamente proporzionale. L'atto con il quale l'autorità si pronuncia sull'accoglimento o sul rigetto delle osservazioni può essere anche un parere o una deliberazione, i quali sembrano essere addirittura indipendenti (e, ovviamente, anteriori) all'approvazione del piano stesso. Tendenzialmente, l'accoglimento delle osservazioni non comporta una nuova pubblicazione del piano – del resto, anche se il piano viene modificato in fase di approvazione non è prevista, normalmente, la possibilità di proporre nuove osservazioni.

L'art 7 della Convenzione di Aarhus prevede che le parti che partecipano alla elaborazione di un piano o programma o alle politiche relative all'ambiente adottino tutte le disposizioni pratiche per fare in modo che il piano o il programma si sviluppi in un contesto trasparente ed equo, provvedendo a fornire tutte le informazioni utili. Esse saranno tenute a favorire una partecipazione del pubblico nella fase preliminare e, comunque, in uno stadio in cui tutte le operazioni siano ancora pendenti; le stesse dovranno, inoltre, adoperarsi per consentire la partecipazione nell'elaborazione delle politiche relative all'ambiente - caso, questo, in cui le parti considereranno conveniente la partecipazione dei cittadini - in maniera che sia rispettato l'art. 174 del Trattato che statuisce l'obiettivo della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Il pubblico che, ai sensi dell'art.3 della direttiva 2003/35/CE¹⁰⁹, deve considerarsi “interessato” è quello che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o che ha un interesse a tali procedure.

¹⁰⁸ Cfr. C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, Dipartimento di Diritto Pubblico Università degli Studi di Firenze, Anno 2008, fasc. 1 p. 263-314.

¹⁰⁹ Che modifica la direttiva 85/337/CE sulla VIA.

Esso deve avere accesso, entro scadenze ragionevoli, ai principali rapporti e consulenze pervenuti alle Autorità competenti nel momento in cui ne viene informato.

Gli obblighi di informazione a carico delle amministrazioni sono adempiuti (sia pure con alcune variazioni nelle singole Regioni) attraverso la pubblicazione dei piani - tanto di quelli adottati, quanto di quelli approvati - sul Bollettino Ufficiale della Regione ed il deposito presso apposite strutture dell'ente territoriale competente alla formazione del piano, del quale viene data comunicazione a mezzo stampa. I compiti in materia di pubblicazioni ed accesso sono tendenzialmente riservati al responsabile del procedimento, ed in alcune Regioni è, altresì, prevista l'istituzione di un «Sistema Informativo Territoriale» o di un «Osservatorio Della Pianificazione Territoriale ed Urbanistica», aventi funzioni variamente articolate nelle diverse esperienze, ma comunque legate alla acquisizione ed alla diffusione degli elementi informativi utili o indispensabili per le scelte di pianificazione territoriale.

Insomma, la partecipazione sia dei cittadini che dei gruppi di stakeholders è stata chiaramente considerata come un aspetto fondamentale dello sviluppo sostenibile, sia dagli enti locali che dai gruppi di stakeholders stessi, con le dovute differenze relative non solo ai diversi Paesi, ma anche alle caratteristiche del coinvolgimento della comunità. In generale, si è riscontrato un alto livello di rappresentanza degli enti locali nei Forum di A21L e il processo sembra sia ancora dominato dal governo locale. In tutte le regioni, si condivide l'idea che è necessaria una maggiore partecipazione del settore privato, delle ONG¹¹⁰ sociali e dei gruppi della comunità. Si pensa sia importante fornire più opportunità di partecipazione, ad esempio attraverso un maggior numero di incontri e di workshops. Indubbio giovamento al processo di A21L sarebbe arrecato sicuramente da un più elevato grado di comunicazione tra gli enti locali, da più partners esterni e dal coinvolgimento di una serie di gruppi al momento esclusi.

¹¹⁰ Organizzazione non governativa.

Una questione che preoccupa particolarmente, però, è come attirare i singoli cittadini e i gruppi nei processi decisionali. Due approcci specifici sono apparsi importanti: il primo è il bisogno, da parte degli enti locali, di stabilire e investire in progetti a lungo termine per lo sviluppo sostenibile; infatti, che le parti siano impegnate in processi a lungo termine fornirebbe anche alla popolazione locale l'opportunità di partecipare a progetti pratici nell'ambito della comunità locale. In secondo luogo, è essenziale che gli enti locali guadagnino e mantengano la fiducia della popolazione locale e dei gruppi di stakeholders, fiducia che è possibile alimentare grazie al coinvolgimento della popolazione nei progetti e alla consapevolezza sui problemi dello sviluppo sostenibile. I cittadini come singoli (rispetto all'essere membri di un gruppo formale) sono spesso esclusi dai processi decisionali: questo può in parte essere una scelta, ma solleva anche la questione della natura dell'"identità della comunità" e del modo in cui ciò si relaziona con il livello di coinvolgimento dei singoli.

Sta di fatto, comunque, che si stanno elaborando delle tecniche di facilitazione per riuscire ad attirare più persone nel processo di A21L, e sembra che i risultati migliori si stiano conseguendo proprio nel coinvolgimento dei giovani. Purtroppo, però, non esiste ancora alcun tipo di monitoraggio o di misura sull'impatto che tale coinvolgimento ha effettivamente sullo sviluppo di A21L che consenta di verificare, in maniera concreta, gli indubbi risultati che si possono conseguire.

CAPITOLO IV

1. La Governance Urbana Sostenibile

Le sfide che il nuovo millennio ha aperto sono, senza dubbio, inattese.

Si vive, ormai, in un'era di globalizzazione, nella quale la società deve, inevitabilmente, affrontare le modifiche delle relazioni tra “globale e locale” che la mettano al passo con i tempi garantendo, contemporaneamente, lo sviluppo economico ed il rispetto dell'ambiente. Quella dell'ecologia, poi, è la sfida più difficile e, al tempo stesso, affascinante, che funge da incentivo nella ricerca di una *governance* che tenga conto ancor più di prima dell'integrazione tra istituzioni pubbliche, private e società civile, proprio per il fatto che la globalizzazione mette in competizione tutti gli attori della scena globale.

La città, in questa realtà caratterizzata da una nuova governance, deve essere, oltre che “motore dello sviluppo”, anche “motore per il cambiamento sociale”¹¹¹, ed in essa le nuove istituzioni e le nuove forme regolamentative devono collaborare alla produzione di capitale sociale, umano ed etico. Quest'ultimo, a sua volta, contribuisce alla realizzazione di uno sviluppo “secondo giustizia”, che, cioè, tiene conto della povertà e di tutte quelle realtà che affliggono l'età moderna e che oggi sono ancora più palpabili rispetto al passato, data la troppo macroscopica differenza tra i paesi ricchi e quelli poveri.

Come già detto, le città devono svolgere un ruolo da protagoniste: è al loro interno, infatti, che deve poter decollare la competizione tra le imprese, con le quali la città stessa deve competere ed organizzarsi al fine di essere sempre più produttiva e migliorare la propria efficienza. Del resto, specie se si fa riferimento alla realtà europea, la città evoca valori di civiltà e libertà ed allude ad una collettività di individui che aspirano e lavorano al fine di realizzare un massimo di benessere individuale, grazie a processi di interazione, coordinamento,

¹¹¹ L. FUSCO GIRARD, S. ROSSI, *Dalla Corporate Governance verso la Governance Urbana Sostenibile*, in *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, vol. 4, 1/2003, 9.

cooperazione¹¹², proprio perché, per antonomasia, essa rappresenta il luogo della democrazia e della innovazione, non solo dal punto di vista politico ed istituzionale, ma anche e soprattutto dal punto di vista tecnologico ed economico.

I profondi cambiamenti che, oggi, la contraddistinguono attengono sempre più alla esigenza che in essa si realizzino quelle logiche di partecipazione anche politica che responsabilizzino i cittadini quanto le istituzioni.

Il suo nuovo ruolo, ben lontano dalla vecchia connotazione rurale, stimola la naturale e fisiologica attenzione delle istituzioni, ma soprattutto dell'Unione Europea, perché è in essa che devono essere temperate le esigenze di salvaguardia delle funzioni e dei valori come quelli della solidarietà e della sostenibilità, oltre che le esigenze di integrazione delle diversità.

In un contesto istituzionale in cui la pianificazione del territorio non è contemplata dai Trattati ed è quindi esplicitamente esclusa dalle competenze del livello comunitario per effetto del principio di sussidiarietà, la prospettiva di una azione a carattere spaziale o territoriale a livello europeo si è comunque imposta ed ha trovato una sua collocazione nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, approvato alla riunione dei Ministri Territoriali dell'Unione a Potsdam nel maggio 1999¹¹³. Tale schema rappresenta un documento di indirizzi a carattere non vincolante per i singoli Stati membri attraverso il quale si costruisce una «visione del territorio europeo proiettata nel futuro¹¹⁴» collaborando alla realizzazione di una migliore cooperazione fra le politiche settoriali della Comunità con rilevante impatto territoriale, nonché fra gli Stati Membri, le loro regioni e le loro città¹¹⁵.

¹¹² R. CAMAGNI, *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, in 2003, 26.

¹¹³ R. CAMAGNI, *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, cit., 26.

¹¹⁴ EU-Potsdam, 1999, punto DISP 152 26 2003, punto 21. Questa rappresenta la versione più recente delle tre ufficiali che si sono susseguite dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SDEC nell'acronimo francese, ESDP in quello inglese). La prima risale al giugno 1997 ed era quella di Noordwijk, mentre la seconda, simile alla prima, era quella di Glasgow, del giugno 1998. Tale documento è stato voluto e approvato dal Consiglio dei Ministri dell'Unione, e non dalla Commissione.

¹¹⁵ EU-Potsdam, 1999, punto DISP 152 26 2003, punto 22.

La conclusione alla quale si giunge tramite tale schema è che nel territorio esistono relazioni e valori (quello ambientale, quello paesistico, ma anche quello economico, culturale e storico) che, insistendo nello stesso spazio geografico, costituiscono tutti il prodotto di una specifica evoluzione storico-politica di lunga data e contribuiscono a fornirne l'identità del territorio stesso.

Di tale materia, di solito, sono gli Stati membri ad occuparsene; pertanto, il fatto che l'Unione Europea si sia tanto soffermata su di essa ha costituito una assoluta novità, giustificabile attraverso la considerazione che il territorio urbano, con tutte le sue diverse dimensioni, rappresenta l'ambito attraverso cui è possibile riconciliare i diversi obiettivi dell'Unione e delle sue politiche di coesione ed equità sociale, di competitività-sviluppo e di salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali. L'obiettivo generale dello SSSE, che consiste nell'assicurare uno sviluppo sostenibile del territorio, unifica i tre "sotto-obiettivi" rivolti alla società, all'economia e all'ambiente, che spesso si trovano in parziale conflitto¹¹⁶. Ma c'è di più: l'attenzione dell'Unione Europea è determinata anche dal fatto che, direttamente e indirettamente, si individua un interesse europeo (e non solo nazionale e locale) al mantenimento di uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile, basato sul rispetto delle aree sensibili e ad elevato pregio naturalistico e su una organizzazione degli insediamenti umani attenta al consumo di suolo e ad un equilibrato rapporto città-campagna¹¹⁷. Del resto, è la stessa multiforme varietà di valori esistenti sul territorio urbano che necessita di tale attenzione, al fine di mantenere il benessere delle popolazioni che insistono su di esso.

Il livello europeo può essere il più adatto per la circolazione di esperienze di *good practises* nei diversi campi di azione della pianificazione territoriale, aiutando i paesi membri e i governi locali a sviluppare le loro politiche, coerenti con i rispettivi quadri amministrativi e legislativi.

Il Quadro d'Azione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile del 1998, dunque, evidenzia che il territorio urbano offre meglio di qualsiasi altro la possibilità di

¹¹⁶ ESDPPotsdam, 1999, punti 18–20.

¹¹⁷ ESDPGlasgow, 1998, Parte IIIC.

realizzare gli obiettivi previsti dal Trattato, vale a dire, quello della *coesione*, quello della *competitività* e quello della *sostenibilità dello sviluppo*. In particolare, il primo è realizzabile attraverso l'intervento sulle aree di esclusione della povertà, che si concentrano ampiamente nelle città; il secondo (è realizzabile) migliorando l'efficienza delle città, la loro accessibilità esterna, la loro attrattività per gli investitori (specie esterni all'Unione), dal momento che le città costituiscono le punte avanzate dei rispettivi territori e le «porte» della loro internazionalizzazione¹¹⁸. Il terzo, invece, si può conseguire attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica delle città e, in generale, dell'efficienza nell'uso di risorse scarse (fra le quali il suolo e gli spazi aperti¹¹⁹).

A questi tre obiettivi si aggiunge quello di favorire una efficace governance urbana e la possibilità che le comunità partecipino ottenendo, in tal guisa, il risultato di influenzare le decisioni che le riguardano¹²⁰ e di evitare che una «una buona governance urbana sia impedita da regole e pratiche istituzionali al livello europeo¹²¹», quali, ad esempio, le tortuose pratiche di preparazione dei Programmi, nazionali e regionali, per i Fondi Strutturali e il rischio di un nuovo centralismo regionale¹²².

Nel nostro Paese, temi come l'eccessivo consumo di suolo connesso ai nuovi modelli insediativi, dispersi e a bassa densità, o come le nuove valenze di una rinnovata alleanza fra città e campagna, faticano ad imporsi in modo generalizzato non solo nella prassi pianificatoria – ove, allorché vengono esplicitati, come nei migliori piani recenti, soprattutto provinciali, stentano a trovare adeguate strumentazioni operative – ma anche nel dibattito scientifico. Ed al contrario, le implicazioni operative di queste parole d'ordine possono essere rilevantissime, ad esempio giustificando sussidi – anche comunitari – alle attività

¹¹⁸ R. CAMAGNI, *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, cit., 27.

¹¹⁹ DISP 152 27 2003.

¹²⁰ Local empowerment. Tale obiettivo è stato ripreso e rafforzato nel Libro Bianco della Commissione sulla Governance Europea dell'agosto 2001

¹²¹ Commissione Europea, 1998, p. 10.

¹²² L'intervento di un ordinamento sovranazionale in merito a tali logiche e necessità consente, indubbiamente, anche la riduzione di pratiche di competizione territoriale a somma zero attuate dai singoli territori, regioni o città (ad esempio nella attrazione di imprese esterne).

agricole o ecologicamente compatibili in ambito periurbano a fronte della produzione di valori ambientali a vantaggio della città.

Oltre al SSSE ed al Quadro d'Azione per lo sviluppo urbano sostenibile del 1998, in materia di azione territoriale urbana si annovera anche il *Progetto Towards an Urban Agenda in the European Union* del maggio 1997, nato a seguito di una Comunicazione della Commissione Europea con la quale è iniziata una nuova fase di interesse istituzionale dell'Unione per le politiche sulla città e sul sistema della città, sulla scia del successo riscosso dal precedente progetto URBAN¹²³, il quale ha avuto non solo il merito di avere l'Europa e le politiche europee più vicine ai cittadini, dando loro visibilità ed accrescendo l'autorevolezza delle autorità locali incaricate di promuoverle e gestirle; ma ha anche dimostrato che, dal coinvolgimento degli enti locali nelle politiche europee e dalla cooperazione verticale fra le istituzioni, si possono ricavare notevoli vantaggi in termini di solidità dell'impianto e del metodo degli interventi, di progettualità effettiva, di efficacia e di innovatività delle politiche¹²⁴. A ciò deve aggiungersi il fatto che, grazie al progetto URBAN, si è, forse per la prima volta, maturata la consapevolezza del limite della cultura tradizionale di pianificazione nel nostro Paese, nel quale non esisteva, prima di tale momento, una cultura ed una prassi consolidata di programmi integrati per parti di città, in cui gli strumenti dell'urbanistica e del controllo delle trasformazioni fisiche si sposassero con gli incentivi economici alle attività produttive e agli interventi a carattere sociale, in una visione strategica e condivisa¹²⁵.

Un dato che, comunque, appare finalmente chiaro è che gli interessi collettivi e la loro gestione devono essere affidati a delle forme istituzionali più aperte e flessibili, con una netta apertura alla collaborazione tra pubblico e privato che deve diventare la normalità e non l'eccezionalità. La difficoltà acché ciò si verifichi in maniera concreta e tangibile nasce dal fatto che tali interessi sono

¹²³ Questa iniziativa è nata a seguito di una raccomandazione del Parlamento Europeo e non direttamente dalla Commissione.

¹²⁴ R. CAMAGNI, *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, cit., 27.

¹²⁵ Oggi esistono i PRU e i PRUSST.

molteplici e sono variamente insediati nelle realtà metropolitane: ecco perché sarebbe necessario trovare un giusto equilibrio fra i principi della solidarietà – intesa come la capacità di definire e di agire per interessi condivisi e l’impegno dei cittadini alla reciproca assistenza - e della sussidiarietà – intesa come principio che concerne l’autonomia locale, il decentramento e l’obiettivo di avvicinare il governo alla gente.

La governance cui si fa riferimento costantemente, dunque, deve fortemente legittimare gli organismi metropolitani nello sviluppo di una nuova modalità di essere cittadini, vale a dire di individui che dimostrino la loro appartenenza attraverso la partecipazione e il dibattito, il quale ultimo, insieme con l’esercizio del diritto di voto, deve contribuire a far sì che si eviti che siano affrontati temi sui quali già esiste un consenso. Irrinunciabile deve diventare, pertanto, il partenariato che, con la negoziazione, deve essere utilizzato per una costruzione istituzionale partecipata, un governo metropolitano in un territorio che abbia il consenso anche dei cittadini, nel quale non sia presente l’imposizione gerarchica e che sia, eventualmente, facilitato da incentivi nazionali o regionali.

Gli strumenti auspicabili per la realizzazione di questo obiettivo, definiti nelle diverse forme della programmazione negoziata, sono i patti, i contratti

d'area¹²⁶, gli accordi di programma¹²⁷, accordi di programma quadro¹²⁸, intese istituzionali di programma¹²⁹, contratti di programma¹³⁰, oltre ai più generici ma comunque politicamente vincolanti protocolli di intesa.

In Italia, pur essendo stato raggiunto un accordo politico e una legge apposita di riforma della vecchia legge 142/1990, la l. 265/1999 – la quale, al contrario della precedente, che istituiva le «città metropolitane» attraverso un processo eminentemente dall'alto, consente la costituzione «dal basso», a carattere

¹²⁶ I **contratti d'area** rappresentano l'accordo tra più soggetti pubblici (anche locali), rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati. Tale accordo ha per scopo la realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito favorevoli. In particolare, esso si applica a territori circoscritti interessati da gravi crisi occupazionali, ad esempio:

- le aree industriali di cui all'obiettivo 1 dei Fondi strutturali comunitari;
- le aree industriali di cui all'art. 32 della legge 219/81;
- le aree di crisi situate nei territori di cui agli obiettivi 1, 2, 5b (D.P.C.M. del 15 aprile 1998), nelle zone del Centro Nord che presentano squilibri tra domanda e offerta di lavoro (Decreto del Ministero del lavoro del 14 marzo 1995 e ss. mm).

¹²⁷ **Gi accordi di programma** sono convenzioni tra enti territoriali (regioni, province o comuni) ed altre amministrazioni pubbliche mediante le quali le parti coordinano le loro attività per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento. Sono stati introdotti dall'art. 27 della L. 142/1990, ma con precedenti in alcune normative settoriali degli anni '80, e attualmente sono disciplinati dall'art. 34 del D.Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in base al quale si può ricorrere all'accordo di programma 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, di regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici (ad esempio, comunità montane) o comunque di due o più tra i soggetti predetti. Il procedimento per la conclusione dell'accordo è promosso dal Presidente della Regione, dal Presidente della Provincia o dal Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, 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. Ne consegue che in un accordo di programma una delle parti deve essere necessariamente una regione, una provincia o un comune (cd. soggetti necessari). Ottenuto il consenso unanime dei suddetti presidenti, l'accordo è approvato con atto formale del Presidente della Regione o di quello della Provincia o del Sindaco ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione. L'accordo di programma è utilizzato prevalentemente per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti. In tal caso, la sua approvazione comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere (che, peraltro, cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni).

¹²⁸ Nell'ambito della programmazione negoziata - che consente a regioni e province autonome di concordare col governo obiettivi, settori e aree in cui effettuare interventi per lo sviluppo del territorio regionale – l'**Accordo di Programma Quadro (APQ)** definisce, per un determinato settore di intervento, le opere ed i finanziamenti, nonché le procedure per il monitoraggio dell'attuazione degli investimenti da ricomprendersi nelle Intese Istituzionali di Programma Stato - Regione. Si tratta, in buona sostanza, di uno strumento di programmazione operativa che consente

consensuale e a «ordinamento differenziato», di organismi metropolitani – non si è affrontata nell'immediato la costituzione di tali nuove entità. La ragione probabilmente deve ricercarsi nel fatto che le nuove entità istituzionali avrebbero rappresentato un attore politico nuovo e temibile nei confronti di comuni e regioni, rafforzando in qualche modo le competenze di un livello intermedio di governo territoriale (simile a quello provinciale) ancora non pronto a decollare in maniera efficace.

di dare immediato avvio agli investimenti previsti in specifici settori di intervento. Sono sottoscritti da Regioni e Province autonome, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e dalle Amministrazioni centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsti. Gli interventi inseriti nell'APQ sono finanziati con diverse risorse: ordinarie, aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate, comunitarie e private.

¹²⁹ L' **Intesa Istituzionale di Programma**, come definita dalla delibera CIPE n. 29 del 21 marzo 1997, è uno strumento di Programmazione Negoziata che mira allo sviluppo economico ed occupazionale di una determinata area, affrontando le relative problematiche attraverso una collaborazione tra i vari livelli delle istituzioni. Rappresenta lo strumento ordinario e fondamentale del rapporto tra Governo Nazionale e Giunta di ciascuna Regione o Provincia Autonoma, finalizzato alla definizione di un piano pluriennale di interventi nel territorio di una Regione o di una Provincia Autonoma. La realizzazione di questi interventi avviene mediante Accordi di Programma Quadro (APQ) promossi dal Governo Nazionale e dalle Regioni o Province Autonome, coinvolgendo nel processo di negoziazione gli enti locali, gli enti sub-regionali, gli enti pubblici e ogni altro soggetto pubblico o privato interessato allo scopo di definire un programma operativo.

¹³⁰ Il **Contratto di Programma** è un contratto stipulato tra amministrazione statale, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali, agricoli, agroalimentari e ittici per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata nei settori industriale, del turismo, agricolo, della pesca e dell'acquacoltura; il fine è quello di attivare iniziative atte a generare significative ricadute occupazionali e caratterizzate da un elevato grado di innovatività. I suoi riferimenti normativi sono da ricercarsi nella Legge 662/1996, art. 2, co. 203 e nella Legge 196/1997, art. 25, co. 3. Sono entrati in vigore nel 1997. Essi possono essere proposti:

- da imprese di grandi dimensioni o da gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione operanti nei settori industriale, dei servizi, del turismo, agricolo, della pesca e dell'acquacoltura, con le limitazioni previste dalla normativa sulla Legge 488/92;
- da consorzi di PMI (anche sotto forma di cooperativa) operanti in uno o più dei predetti settori;
- da rappresentanze di distretti industriali, agricoli, agroalimentari e ittici.

I soggetti beneficiari possono essere di piccole, medie o grandi dimensioni.

Lo strumento negoziale può essere attivato sull'intero territorio nazionale, fermo restando che le risorse destinate dal CIPE ai Contratti di Programma sono riservate in via esclusiva ai territori considerati ammissibili agli interventi dei Fondi Strutturali della UE (Ob.1, Ob.2 e sostegno transitorio a tali obiettivi) ed alle aree individuate in base alla deroga prevista dall'art.87.3.c del Trattato di Roma (ex art.92.3.c).

Le spese considerate ammissibili sono quelle relative all'acquisto o, con esclusione delle imprese turistiche, alla costruzione delle immobilizzazioni (anche immateriali) necessarie alle finalità del programma oggetto della domanda: progettazione, studi e assimilabili; suolo aziendale; opere murarie ed assimilabili; macchinari, impianti ed attrezzature; per le imprese operanti nel settore agricolo e della pesca, i limiti e le condizioni di ammissibilità sono fissati nei Programmi operativi regionali (POR) e nei relativi complementi di programmazione (CdP), per le regioni dell'obiettivo 1, o nei Piani di sviluppo rurale (PSR), per tutte le altre regioni. In particolare per gli investimenti realizzati nell'ambito del settore della ricerca sono ammessi sia i costi per la realizzazione di

La sfida che la pianificazione territoriale deve cogliere deve essere orientata a garantire una coerenza complessiva ai territori soggetti a processi di metropolizzazione/regionalizzazione e superare i limiti di decisioni solo municipali, ma soprattutto è richiesto un nuovo metodo nel governo del territorio, che si fondi sul partenariato fra pubblico e privato e fra istituzioni di diverso livello, sulla consultazione delle rappresentanze degli interessi e sulla partecipazione dei cittadini alle scelte che li concernono. Tale nuovo metodo non solo è indispensabile per potenziare il livello di efficacia in presenza di interessi contrapposti fra comune centrale e comuni di cintura e fra gruppi sociali; ma esso è anche e soprattutto indispensabile per aiutare la formazione di nuovi valori di solidarietà, non più solo municipale, e di responsabilizzazione alla sostenibilità dello sviluppo, per stimolare la loro espressione nelle nuove forme richieste dalla nuova dimensione dei problemi e per consentirne la traduzione in proposte concrete e condivise¹³¹.

In questo senso appare necessaria non più solo una riforma del management della città e del territorio metropolitano, bensì una riforma del governo istituzionale che consenta la governance metropolitana¹³².

programmi di ricerca che le spese per investimenti in Centri di Ricerca.

¹³¹ DISP 152 34 2003

¹³² CAMAGNI, R.; LOMBARDO, S. (a cura di): *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*. Alinea, Firenze.

2. Azioni e strumenti per la concretizzazione della governance

L'Unione Europea ha condotto un approccio coerente alle strategie di sviluppo sostenibile in linea con il suo *Programma di azione ambientale* e con le decisioni nel campo della pianificazione e delle politiche integrate in tutti i settori dello sviluppo. L'integrazione dell'ambiente nelle politiche è stata delineata nell'art. 130 dell'Atto unico europeo del 1987, quale principio chiave nel cammino verso la sostenibilità.

Nel *Sesto Programma di azione ambientale*, l'approccio all'ambiente urbano è piuttosto limitato, in quanto non incorpora l'intera complessità della dimensione urbana nella sua natura interdisciplinare, così come, invece, è stata riconosciuta nel Programma di Azione Quadro dell'Unione Europea riguardo la sostenibilità urbana, locale e globale nel 1998, che individua le seguenti dieci sfide per l'ambiente urbano in Europa nel terzo millennio:

1. Promuovere modalità di trasporto sostenibili;
2. Ridurre i consumi energetici;
3. Garantire la qualità dell'acqua e dell'aria, e minimizzare i rischi ambientali;
4. Ridurre la produzione di rifiuti ed attuare il suo sistema di gestione;
5. Conservare la natura e, in particolare, le risorse naturali, la biodiversità, la struttura ecologica ed il paesaggio;
6. Riquilibrare gli spazi pubblici e realizzare le aree verdi;
7. Riquilibrare i centri storici, conservare il patrimonio costruito ed incoraggiare le attività culturali;
8. Riquilibrare le aree abbandonate;
9. Combattere l'esclusione sociale,;

10. Promuovere le buone pratiche¹³³.

Nel suo art. 7, il *Sesto Programma* fa riferimento ad una strategia tematica per promuovere un approccio integrato orizzontale attraverso politiche comunitarie che tendono all'incremento della qualità dell'ambiente urbano e che includono, tra gli altri, la promozione dell'Agenda 21 locale¹³⁴, proprio perché, in un modo o nell'altro, l'accento viene messo sulle città, intese come fonti inevitabili di degrado ambientale, provocato, in particolare, dai problemi connessi al traffico ed al trasporto pubblico, ma anche dalla maggiore concentrazione di attività e persone dalla cui presenza si generano opportunità e dinamiche di ogni tipo.

A causa, proprio, delle dimensioni strutturali, urbane e spaziali che le caratterizzano, ciò che appare di inevitabile concretizzazione è l'intervento mediante altre azioni prioritarie, maggiormente connesse alla rigenerazione urbana ed agli interventi di *governance* a livello territoriale/urbano, relativamente alle dimensioni sociali, economiche, fisiche, ecologiche, istituzionali e politiche, in particolare rispetto ai seguenti ambiti:

- I cambiamenti climatici, in relazione ai parchi urbani ed al verde cittadino, l'energia ed i sistemi di trasporto;
- La natura e la biodiversità, per quel che concerne l'urbanizzazione costiera e le acque reflue urbane;
- L'ambiente, la salute e la qualità della vita, con particolare attenzione all'inquinamento atmosferico, dovuto soprattutto all'insieme delle fonti

¹³³ L. FUSCO GIRARD, P. NIJKAMP, *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo*, Franco Angeli, 2004, 134 ss..

¹³⁴ Le altre previsioni dell'art. 7 riguardano:

- La riduzione del legame tra sviluppo economico e domanda di trasporto passeggeri;
- La necessità di una partecipazione più attiva nel trasporto pubblico, ferroviario, fluviale, ciclabile e pedonale;
- La necessità di affrontare il problema dell'aumento del volume di traffico e di determinare un rapporto significativo tra la crescita dei trasporti e l'incremento del PIL;
- La necessità di promuovere, nel trasporto pubblico, l'uso di veicoli a bassa emissione;
- L'elaborazione di indicatori per l'ambiente urbano.

che lo causano, compresa la concentrazione di persone e di attività umane, ed alle condizioni climatiche e geografiche;

- Le risorse naturali ed i rifiuti, con specifico riferimento agli effetti dei consumi delle risorse ed alla produzione di rifiuti nelle aree metropolitane;
- Le politiche estere ed i contributi alla risoluzione dei problemi internazionali, non solo come stimolo alla pianificazione dello sviluppo urbano, ma anche in termini di politiche di sviluppo in grado di integrare le questioni ambientali, incoraggiando la gestione sostenibile delle risorse e l'interazione tra salute, povertà ed ambiente urbano¹³⁵.

La sostenibilità di ciascun obiettivo, poi, è stato previsto che sia valutata mediante strumenti specifici quali:

1. La VAS come strumento proattivo per informare e coinvolgere il pubblico ed i principali stakeholder nel processo decisionale;
2. La Pianificazione del territorio quale catalizzatore attivo per l'integrazione di politiche e priorità ambientali intersettoriali;
3. La VIA dei diversi usi del suolo o del cambiamento di intensità nell'uso del suolo stesso, basata sulla compatibilità dell'uso del suolo e delle risorse naturali e culturali (capitale ambientale);
4. La Valutazione economica che permetta la comprensione dei costi ambientali e l'identificazione delle opzioni di costi efficace che soddisfano gli obiettivi;
5. La Sensibilizzazione dei cittadini, delle autorità locali e degli stakeholder in relazione ai cambiamenti ambientali;

¹³⁵ Le suddette azioni sono state proposte nel 2000, nel corso del semestre di presidenza europea del Portogallo, quale contributo al *Sesto Programma di azione ambientale*.

6. Gli Indicatori che sottolineano la pressione ambientale, i rischi e le tendenze, e che rendono evidenti le prestazioni politiche, quale base per la revisione pubblica;

7. I Sistemi di verifica e gestione ambientale come un meccanismo di azione volontaria per incrementare le pratiche di gestione ambientale nei settori pubblici e privati.

Per strumenti di questo genere , le azioni strategiche devono riguardare:

Azione 1: adottare una legislazione urbana specifica per la qualità dell'aria, dell'acqua, del rumore e dei rifiuti;

Azione 2: garantire una integrazione territoriale (ad esempio tra città ed hinterland);

Azione 3: contribuire all'uso sostenibile del territorio;

Azione 4: contribuire alla valorizzazione delle caratteristiche culturali e sociali della città;

Azione 5: intensificare il controllo dell'inquinamento e potenziare i sistemi sanitari della città;

Azione 6: gestire in modo sostenibile l'uso dell'energia nelle città;

Azione 7: migliorare la mobilità urbana;

Azione 8: perfezionare gli strumenti di gestione ambientale sostenibile;

Azione 9: potenziare il ruolo della comunità e delle autorità locali;

Azione 10: finanziare la protezione ed il miglioramento dell'ambiente urbano;

Azione 11: migliorare la conoscenza dell'ambiente urbano.

C'è da dire che la maggior parte degli strumenti da utilizzare per indirizzare i processi e le istanze connesse con lo sviluppo sostenibile sono quelli disponibili o comunque già collaudati, quali l'analisi costi-benefici, l'analisi costi-efficacia, ma anche l'analisi del rischio e della sensibilità, che sono strumenti risalenti agli anni '60-'70 ed elaborati allo scopo di valutare i processi di sviluppo ed i criteri caratterizzati da differenti motivazioni. Infatti, in tale periodo i criteri che dominavano i processi decisionali erano connessi agli standard di crescita ed ai valori di mercato, mentre i valori ecologici e sociali, nonché la povertà, non avevano significato o, per lo meno, non costituivano una priorità. Le nuove sfide legate allo sviluppo sostenibile, invece, richiedono una revisione di tali strumenti, specie in relazione ai loro criteri guida, che devono coinvolgere la globalità ed avere un contenuto culturale e sociale più ampio. Ecco perché devono essere inclusi, tra gli strumenti, la valutazione del ciclo di vita, la valutazione degli impatti, il monitoraggio e l'audit, in relazione ad altri rilevanti valori, quali la famiglia, le istituzioni, le organizzazioni¹³⁶.

¹³⁶ Cfr. L. FUSCO GIRARD, P. NIJKAMP, *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo*, cit., 138.

2.a. La valutazione di impatto e valutazione dello sviluppo sostenibile

Tra gli approcci di tipo valutativo che sono stati elaborati in questi anni rientra la valutazione di impatto ambientale (VIA): essa viene definita, dalla Associazione internazionale per le valutazioni di impatto¹³⁷, come il processo volto ad identificare le conseguenze future di un'azione corrente o proposta sull'uomo, sulla flora, sulla fauna, sul suolo, sulle acque e così via. Attualmente, ha assunto molteplici forme e sviluppato diversi strumenti valutativi.

La VIA è stata la prima forma di valutazione di impatto, ideata alla fine degli anni '60 quale approccio valutativo *ex ante*, per prevedere gli impatti sull'ambiente dei principali progetti di sviluppo. È stata introdotta nell'ordinamento europeo dalla direttiva del Consiglio 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE, modificata dalla direttiva del Consiglio 3 marzo 1997, n. 97/11/CEE e dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 26 maggio 2003, n. 2003/35/CE). Le varie modifiche subite hanno teso a renderla non solo uno strumento preventivo della politica ambientale, ma anche uno strumento capace di armonizzare le differenti normative nazionali, controbilanciando gli interventi sull'ambiente ed interagendo con la pianificazione urbanistica, paesaggistica, energetica e socio – economica dei vari paesi membri, coinvolgendo, in questa attività, anche i cittadini. La direttiva 85/337, inoltre, ha distinto i progetti per realizzare le opere che devono obbligatoriamente essere sottoposti a VIA (*scoping procedure*) da quelli che formano oggetto di valutazione solo se gli Stati membri ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano (*screening procedure*). È, dunque, prevista una lunga ed articolata procedura che, se del caso, e cioè se tutte le valutazioni avranno dato esito positivo, si conclude con il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'opera.

In Italia, la materia è stata disciplinata dall'art. 6 della legge 349/86 che, però, è stato abrogato dal recente T.U. dell'Ambiente (d.lgs. 152/06) che, all'art. 5, definisce il procedimento di valutazione di impatto ambientale come *«l'elaborazione di uno studio concernente l'impatto sull'ambiente che può*

¹³⁷ IAIA.

derivare dalla realizzazione e dall'esercizio di un'opera il cui progetto deve essere valutato, approvato e autorizzato, mettendo, poi, a disposizione le informazioni sulla decisione». Lo scopo della valutazione è quello di assicurare la protezione delle risorse ed il loro uso plurimo e razionale, migliorare la qualità della vita garantendo la partecipazione e lo scambio informativo con la popolazione, semplificando tutti gli atti autorizzativi in materia. Tra l'altro, è previsto che, a seconda della dimensione e tipologia delle opere, vi siano una valutazione di impatto ambientale di competenza *statale*, relativa a poche grandi opere, ed una valutazione di impatto ambientale di competenza *regionale*, che riguarda, invece, un più consistente elenco di interventi in vari settori e di diverse dimensioni, tra cui, ad esempio, i progetti di espansione degli abitati urbani che abbiano una dimensione cospicua in termini di ettari e che, nella valutazione di impatto ambientale di livello regionale, vanno assoggettati ad un giudizio dell'autorità ambientale.

In principio, la VIA è stata fortemente influenzata dall'analisi costi – benefici e guidata da quei principi di forte razionalità associati a progetti di valutazione economica e finanziaria e dal proposito di incorporare la prospettiva ambientale e socio – culturale nei criteri decisionali¹³⁸. Successivamente, è stata delineata una figura di VIA che tenesse conto dei vari cicli del progetto di sviluppo, partendo dagli studi di fattibilità e giungendo al progetto ed alla sua realizzazione, allo scopo di assicurare che, per ben supportare le decisioni, la “giusta” informazione sia resa disponibile al momento giusto. Le valutazioni di impatto hanno avuto ad oggetto la trasparenza nella condivisione delle informazioni, un'ampia partecipazione; attenzione alle questioni rilevanti; interdisciplinarietà; attenzione al rapporto costo-efficacia. Tali principi hanno reso evidente che la VIA è stata ideata per ammorbidire gli approcci valutativi esistenti e per fare in modo che i nuovi valori possano essere integrati nei processi decisionali¹³⁹. Tuttavia, il paradigma dello sviluppo sostenibile ha sollevato nuove

¹³⁸ L. FUSCO GIRARD e P. NIJKAMP, *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità*, Franco Angeli, 2004, 139.

¹³⁹ *Ibidem*.

sfide nel campo delle valutazioni di impatto e, dal momento che si è compreso che l'impatto dello sviluppo è significativo non solo sull'ambiente ma anche sugli altri differenti settori sociali ed economici, la valutazione di impatto costituisce uno strumento significativo per lo sviluppo sostenibile se sufficientemente integrata ed ampliata.

Ecco perché, col tempo, alla VIA si è aggiunto un altro strumento, la VAS, (valutazione ambientale strategica), che è stata elaborata per valutare gli impatti ambientali delle politiche pubbliche, dei programmi e dei piani, convenzionalmente considerati quali livelli strategici di decisione. Essa è disciplinata dalla direttiva n. 42 del 27 giugno 2001, secondo cui *«devono essere sottoposti a valutazione ambientale piani e programmi i quali, benché formalmente non finalizzati alla cura di interessi ambientali in senso stretto, possono avere significativi effetti sull'ambiente»*. Si sostanzia nell'analisi preventiva degli effetti che potranno essere indotti sull'ambiente dall'attuazione di determinati strumenti di pianificazione e programmazione e si differenzia dalla VIA perché opera su iniziative di natura continua e non su singole azioni di sviluppo, con maggiore incertezza ed una maggiore flessibilità in relazione ai processi decisionali in cui trova applicazione. Costituisce, pertanto, un istituto rivolto a dare effettiva consistenza giuridica al principio dello sviluppo sostenibile e contribuisce a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi a ciò finalizzati.

Nel nostro ordinamento essa è disciplinata dall'art. 7 del T.U. dell'Ambiente il quale prevede che siano soggetti a VAS sia i piani e i programmi che possano avere effetti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, sia quelli che sono legati alla realizzazione di opere e interventi e che riguardino il settore agricolo, forestale, della pesca, energetico, dei rifiuti, delle acque. La valutazione di impatto strategica deve essere effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma e prima della sua approvazione direttamente dall'amministrazione responsabile dell'intervento ambientale, fermo restando l'inoltro del rapporto ai Ministri dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio,

agli altri Ministri coinvolti, alle Regioni e alla Commissione tecnico – consultiva. Dunque, essa si caratterizza per essere fondata sulle analisi causa-effetto, essere progettata per operare in maniera sistematica, per anticipare le decisioni, per garantire la partecipazione di tutte le parti interessate. Ma soprattutto essa si caratterizza per avere come scopo il raggiungimento di valori integrati e dell'equità nelle decisioni pubbliche.

La differenza tra la VIA e la VAS sta nel fatto che la VAS pone rimedio a quello che è il maggior limite della VIA, e cioè il riferimento a progetti di opere specifiche e non ad un quadro di scala vasta. La valutazione degli effetti ambientali non costituisce più un limite rispetto all'attuazione di determinate opere (delle quali è già stata irrevocabilmente decisa la localizzazione) e diviene, invece, un passaggio ordinario nell'ambito delle decisioni di localizzazione che si collocano a monte nelle singole realizzazioni infrastrutturali. Pertanto, mentre la VAS opera su iniziative di natura continua, la VIA opera su singole azioni di sviluppo; inoltre, quest'ultima presuppone la terzietà del valutatore rispetto al proponente, mentre la VAS presuppone che la stessa Amministrazione che redige il piano sia responsabile della valutazione della sostenibilità ambientale del proprio strumento.

In buona sostanza, la VAS richiede una maggiore flessibilità in relazione ai processi decisionali nei quali trova applicazione ma, nel contempo, proprio questa maggiore flessibilità finisce con l'essere sinonimo di una maggiore incertezza perché opera con un minor numero di informazioni, data la maggiore ampiezza della scala spaziale e temporale su cui incide.

I tecnici, pur riconoscendo gli indubbi ed innumerevoli vantaggi che la VAS comporta, tuttavia registrano sempre maggiori difficoltà nel comprendere il nuovo e specifico ruolo ad essa associato: infatti, mentre la VIA ha posto le regole di base e ha sperimentato la pratica della valutazione di impatto, la VAS ha la necessità di estendere ed applicare gli stessi principi e concetti ad altri livelli decisionali ed ai rispettivi strumenti.

Comunque sia, il suo ruolo deve essere quello di facilitatore e, pertanto, può avere la capacità di influenzare il processo decisionale nelle sue diverse fasi e garantire che i principi di sostenibilità e la valutazione di impatto siano completamente integrati.

In ragione di ciò, la VAS costituisce una pratica innovativa e può contribuire con un valore aggiunto alla costruzione della “decisione sostenibile”.

CAPITOLO V

1. L'”utopia” della città sostenibile e il ruolo della pianificazione.

Si è abbondantemente detto che la realtà nella quale viviamo, negli ultimi 40, ma anche 50 anni, ha subito delle profonde innovazioni; si è posta l'attenzione sulla diversità delle città attuali rispetto a quelle, ad esempio, dell'immediato dopoguerra, e si è evidenziato che, ormai, neanche in periferia è più prevalente un aspetto rurale del territorio, perché questo si è urbanizzato in maniera quasi totale.

Ulteriormente, si è evidenziato il cambiamento di ruolo delle istituzioni, le quali operano ed agiscono in maniera interattiva con la popolazione e, per tale motivo, si è compreso che per potere una città essere al passo con i tempi - vale a dire rispettosa innanzitutto delle istanze di tipo ambientalistico che giungono dalla constatazione pratica e scientifica della esigenza che l'ambiente sia preservato come bene imprescindibile - è importante che essa sia diretta da una buona governance. In buona sostanza che, oltre agli organi istituzionali deputati al suo governo, sia evidente e palpabile anche l'azione dei cittadini grazie ad una concreta partecipazione che metta tutti in condizione di conoscere il problema e di individuarne, dunque, la soluzione di interesse collettivo.

Alla luce di tale nuovo scenario non si può non soffermarsi su quello che è lo strumento che rende possibile tutto ciò, vale a dire la pianificazione, il governo dell'uso del suolo in qualsiasi ambito ci si trovi.

In Italia la pianificazione territoriale nasce in seno all'Urbanistica¹⁴⁰, disciplina volta al governo delle strutture urbane, cioè delle città e delle sue parti (centri storici, quartieri abitativi, ospedali, parchi, stadi, scuole, ecc.). La visione unitaria delle strutture urbane nel contesto delle reti stradali, dei sistemi produttivi e/o abitativi, nonché dei valori ambientali distribuiti anche al loro esterno determina l'approccio analitico tipico della pianificazione del territorio. E qui, a

¹⁴⁰ Attualmente, a seguito della modifica dell'art. 117 della Cost. con la legge 3/01, l'urbanistica è denominata governo del territorio.

differenza che in altri Paesi¹⁴¹, lo studio della città e del territorio è sempre stato collegato prioritariamente all'urbanistica, anche se è solo dagli anni settanta, e cioè a seguito della messa in atto del decentramento regionale, che si inizia a porre la necessaria attenzione alle dinamiche della trasformazione territoriale extra-urbana, specificando un autonomo approccio disciplinare verso la pianificazione del territorio. Pertanto, mentre, precedentemente a questo periodo, si era sostenuto comunemente che per urbanistica dovessero intendersi esclusivamente le disposizioni dirette a regolare l'incremento edilizio dei centri abitati, contenute fondamentalmente nella legge 1150 del 1942, dagli anni settanta, in un periodo in cui l'ambiente non era ancora emerso compiutamente nell'ordinamento giuridico, grazie ad una politica molto favorevole al potenziamento delle Regioni, si comprese che fosse più opportuno parlare di "governo del territorio" in quanto l'urbanistica, in realtà, era una materia che doveva investire qualsiasi utilizzazione del suolo e qualsiasi interesse a valenza territoriale¹⁴². Da incremento edilizio dei centri abitati, essa si è, dunque, estesa all'intero territorio nazionale diventando, in buona sostanza, quella parte dell'insieme di regole sull'uso del territorio, prevalentemente poste in essere a livello regionale - locale mediante atti di pianificazione spaziale, più direttamente attinente alla disciplina delle sue trasformazioni fisiche, nel perseguimento di molteplici interessi e obiettivi. Si è, col tempo, compreso che il governo del territorio da un lato e l'ambiente dall'altro, sono due facce della stessa medaglia, rappresentando l'uno l'insieme di regole procedurali necessarie per regolare uno spazio che non è libero, e l'altro essendo una materia-fine, per la quale ciò che conta non sono tanto i mezzi, quanto il risultato, vale a dire la preservazione e il mantenimento di un equilibrio molto delicato.

In realtà, già a partire dagli anni '60, le due leggi che caratterizzano ancora oggi l'assetto normativo sul punto dell'urbanistica e, quindi, della pianificazione territoriale, le nn. 765/1967 (legge ponte) e 1187/1968, nell'occuparsi della

¹⁴¹ Nei quali esisteva una tradizione verso il cd. *land use planning*, vale a dire pianificare solo il territorio utilizzato.

¹⁴² S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, GIAPPICHELLI, 2008, 201.

disciplina dei Piani Regolatori Comunali, hanno introdotto elementi innovativi nella pianificazione territoriale di livello comunale tra cui l'obbligo di considerare tutto il territorio comunale nelle previsioni del piano regolatore comunale, comprese le aree agricole e, ancora, la possibilità di dettare misure a tutela degli interessi ambientali, storici ed artistici. Insomma, l'urbanistica in senso classico attiene alla pianificazione del territorio, che si ha con il modello tradizionale del PRG quale atto complesso e, quindi, agli strumenti ed ai relativi procedimenti di pianificazione riferibili al Comune e alla autorità competente all'approvazione.

Quando, nel nostro ordinamento, sono state elaborate le suddette leggi, in realtà, la disciplina precedente relativa al governo del territorio risaliva, addirittura, al 1865, ed era rappresentata dalla legge n. 2359 sugli espropri, nella quale erano previsti due piani, quello di riorganizzazione dell'abitato esistente e quello di ampliamento per l'estensione degli abitati; per le aree agricole non era previsto alcun tipo di tutela legislativa, così come non era previsto alcun titolo per costruire¹⁴³.

Del 1911 è, invece, il regolamento edilizio¹⁴⁴, che consentiva ai Comuni di emanare regolamenti propri, che richiedessero il rilascio di una licenza, sulla base della distinzione tra città e campagna. Le prime normative di tutela del territorio si sono avute nel corso degli anni '30 con le leggi sui beni archeologici e su quelli paesaggistico – ambientali¹⁴⁵; mentre la prima vera disciplina organica sui piani regolatori è stata la l. 1150 del 1942, la quale ha attribuito il potere di approvare i piani all'autorità amministrativa - smontando il sistema precedente che vedeva tale potere solo in capo al potere legislativo - ed ha previsto, in particolare, due strumenti, e cioè i Piani territoriali di coordinamento e il Piano Regolatore Generale, nessuno dei quali, però, era obbligatorio¹⁴⁶.

¹⁴³ Per la ricostruzione v. B.N.ROMANO, *Evoluzione normativa in tema di programmazione territoriale e tutela ambientale*, cit.

¹⁴⁴ Il n. 1522.

¹⁴⁵ Le nn. 1089 e 1497 del 1939

¹⁴⁶ Infatti, solo la legge n. 765/67 ha sancito l'obbligo dei Comuni di attivare il procedimento per l'adozione del piano stesso.

Volendo entrare rapidamente nel dettaglio, in merito a tali due strumenti c'è da dire che i **Piani territoriali di coordinamento** sono quelli in cui il territorio preso in considerazione va al di là del territorio di un solo comune o di una sola regione. Essi hanno una funzione esclusivamente di indirizzo per i Comuni, con effetti non “conformativi” della proprietà privata, e con la finalità di provvedere ad una più ampia organizzazione territoriale, collegando fra loro le previsioni dei singoli piani regolatori comunali. Inizialmente erano approvati da un regio decreto, preceduto da un parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, ma, in seguito, tale potere è stato attribuito prima alle regioni a statuto speciale e poi a quelle a statuto ordinario dal d.lgs. 8/72. Una volta approvati, tali piani avevano durata indeterminata¹⁴⁷, con un valore, solitamente, superiore a quello dei piani dei Comuni coinvolti. Purtroppo, però, a causa della difficoltà di pianificare ad un livello ultra comunale, essi sono stati emessi di rado.

Il **Piano Regolatore Generale**, invece, è uno strumento destinato a regolare l'attività edificatoria in un territorio comunale. Prima che le recenti leggi regionali prevedessero, per esso, un diverso nome, e cioè Piano Urbanistico Comunale (PUC), esso era redatto dal singolo comune o da più comuni limitrofi e conteneva indicazioni sul possibile utilizzo o sulla possibile tutela delle porzioni del territorio cui faceva riferimento. A seguito del d.lgs. 8/72, il potere di approvazione è stato trasferito dal Ministero alle regioni a statuto ordinario (per quelle a statuto speciale già vi era stato il trasferimento)¹⁴⁸¹⁴⁹.

Quando si arriva alle leggi nn. 765/1967 (legge ponte) e 1187/1968 non si può non evidenziare come queste ribaltino la prospettiva classica ed estendano la pianificazione urbanistica all'intero territorio comunale, andando al di là del solo incremento edilizio dei centri abitati. Ancora, non si può non evidenziare come,

¹⁴⁷ Ferma restando la possibilità di apportare delle varianti.

¹⁴⁸ Inizialmente, invece, la legge del '42 aveva previsto che il potere di adozione del PRG fosse del Comune, mentre quello di approvazione spettava al Ministero dei lavori pubblici, previo parere del Consiglio di Stato.

¹⁴⁹ In alternativa al P.R.G., inoltre, la legge del '42 aveva previsto la possibilità di approvare il programma di fabbricazione: attualmente si tratta di uno strumento osteggiato dalle legislazioni regionali perché basato su un procedimento semplificato rispetto a quello prescritto per il PRG e che può anche non riguardare l'intero territorio comunale, limitandosi a disporre l'edificabilità di determinate parti di esso.

per la prima volta, tra i contenuti del Piano Regolatore sono state non solo previste anche specifiche misure di tutela ambientale, storica ed artistica, ma anche che l'ambiente fosse un contenuto dei piani urbanistici¹⁵⁰.

Qualunque piano urbanistico territoriale, comunque, nel trattare anche degli interessi particolari come quello ambientale, non potrà mai prescindere da una serie di valutazioni inerenti, ad esempio, la sostenibilità ambientale delle misure previste.

Quella della pianificazione è una funzione che si esplica, secondo una definizione datane in dottrina¹⁵¹, «per mezzo di atti generali volti a distribuire sul territorio, o in senso ampio tra i consociati, le risorse a disposizione, e a predisporre un intervento complessivo in un settore per mezzo di un insieme coordinato di misure». Tra questi possono ricomprendersi sia quelli di programmazione in senso ampio, sia gli atti di pianificazione che incidono sul territorio.

La legge comunemente nota come “Legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente”, e cioè la n. 349 del 1986, ha individuato nella pianificazione lo strumento preferibile per la tutela dell’ambiente in modo preventivo (che è, poi, la tutela migliore) perché consente, da un lato, la possibilità di coordinare l’attività dei soggetti pubblici e, dall’altro, di fornire ai privati un quadro di riferimento all’interno del quale operare. Tale legge, infatti, ha previsto la necessità di un

¹⁵⁰ Va, comunque, sottolineato che in un tipico strumento specializzato nel perseguire un interesse mirato di carattere ambientale, quale, ad esempio, un Piano Paesaggistico o un Piano del bacino idrografico, diversamente da un Piano Regolatore o da un Piano Territoriale Provinciale, sussistono dei vincoli, i quali sono legati proprio alla specificità degli interessi tutelati. Grazie ad essi, ogni progetto di utilizzazione potenzialmente in grado di alterare la morfologia o altre caratteristiche distintive di un territorio deve essere sottoposto all’assenso preventivo da parte di una specifica autorità amministrativa. I vincoli possono essere diretti, ed in questo caso rappresentano un’imposizione ampiamente discrezionale che, come tale, è sottratta al sindacato giudiziale di legittimità se non per evidente incongruità e illogicità, la quale, a sua volta, dovrà essere adeguatamente motivata. E possono essere indiretti, ed in questo caso, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, presuppongono che il bene immateriale cui sono apposti sia stato a sua volta previamente assoggettato a tutela diretta. Le finalità di questi ultimi non possono eccedere quelle proprie sottese alla norma e sostituirsi, quindi, ai vincoli diretti, come nel caso in cui venga assoggettata ad inedificabilità assoluta un’intera area costituente di per sé un insieme di valori ambientali. Cfr. anche A. CROSETTI, R. FERARRA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell’ambiente*, Laterza, 2002, 419 ss.

¹⁵¹ G. ROSSI, (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2008, 64.

programma triennale di tutela dell'ambiente e di altri piani nazionali di settore (aree naturali protette, risanamento dell'acqua, qualità dell'aria) il quale, però, a causa della frequente necessità di modifica della normativa per l'adeguamento a norme comunitarie, oltre che della trasformazione istituzionale derivante dalla redistribuzione delle competenze statali alle Regioni e agli enti locali, è stato soppresso dall'art. 68 del d.lgs. 112 del 1998. A seguito di tale soppressione, le competenze programmatiche sono state attribuite alle Regioni e alle Province e, nel contempo, sono state individuate altre e varie autorità come competenti ad approvare una serie di piani di settore. Attualmente, dunque, la situazione è la seguente: le Regioni, ex art. 73 del d.lgs. 112/98, sono impegnate a determinare le priorità dell'azione ambientale, il coordinamento degli interventi ambientali e la ripartizione delle risorse finanziarie; inoltre, ex art. 57 d.lgs.112/98, esse adottano norme che prevedono che «il piano territoriale di coordinamento provinciale assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali». Le Province, a loro volta, determinano, nel piano territoriale di coordinamento¹⁵², «gli indirizzi generali dell'assetto del territorio e, in particolare, indicano... c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali». Inoltre, oltre alle attribuzioni da parte della legge statale, possono essere loro attribuite funzioni anche dalla legge regionale, trovando, in questi casi, il limite nelle sussistenti competenze statali ed in quelle dei Comuni. Di recente, infine, lo stesso art. 20 TUEL ha aggiunto il livello di pianificazione territoriale provinciale, definito di coordinamento rispetto alle pianificazioni comunali, avente proprio lo specifico obiettivo della tutela ambientale.

Alla luce della vigente disciplina, però, non si può certo dire che ci sia un quadro chiaro, tutt'altro! Infatti, la mancanza di una programmazione generale è sopperita da una pluralità di piani di settore che, spesso, insistendo sui medesimi

¹⁵² Previsto dalla legge sulle autonomie locali, la n. 142 del 1990 - ora confluita nell'art. 20 del d.lgs. 267 del 2000 (T.U.E.L.).

territori, finiscono per sovrapporsi gli uni agli altri, a volte anche con disposizioni tra loro completamente incompatibili. Si è ritenuto, in dottrina¹⁵³, che una soluzione idonea e funzionale, anche se, forse, in contrasto con le esigenze di semplificazione ed efficienza del procedimento stesso, potrebbe essere proprio l'obbligo di partecipazione dei soggetti titolari di poteri di pianificazione diversi dall'iter formativo del piano stesso. Oppure, ancora, il legislatore potrebbe creare un rapporto di gerarchia tra i piani, generando obblighi di adeguamento di un piano a quello considerato di livello superiore (come, ad esempio, il piano regolatore comunale nei confronti del piano paesaggistico regionale).

Ma quali altri sono questi piani? Oltre a quelli già evidenziati, esistono anche i piani territoriali per la tutela ambientale e, nello specifico, *Piano Paesaggistico o Urbanistico Territoriale*¹⁵⁴ con valenze paesaggistiche (art. 135

¹⁵³ G. ROSSI, cit., 66.

¹⁵⁴ Ai sensi dell'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si tratta di un piano urbanistico - territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici riguardanti l'intero territorio regionale, elaborato dalle Regioni in collaborazione con lo Stato, rappresentato dal Ministero per i beni e le attività culturali e non da quello dell'ambiente. Oltre allo scopo di definire specifiche misure per il mantenimento delle caratteristiche, degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni sottoposti a tutela, esso ha anche lo scopo di individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio compatibili con i diversi livelli di valore riconosciuti e con il principio del minor consumo del territorio e, comunque, «tali da non diminuire il pregio paesaggistico di ciascun ambito». È interamente imputato alla Regione che ne stabilisce il procedimento di formazione tramite proprie leggi; può essere promulgato anche nella forma di piano urbanistico – territoriale che sia già previsto nella legislazione regionale. Certamente, comunque, nel procedimento di formazione devono essere garantite la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni ambientaliste, oltre ad un'ampia pubblicità. Le disposizioni del piano sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici. Esse sono prevalenti anche su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, compresi quelli degli enti delle aree naturali protette. Strumento di controllo di tale piano, a disposizione della Regione, è l'obbligo, in capo ai proprietari, ai possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di immobili qualificati come beni paesaggistici, ovvero sottoposti a tutela dalle disposizioni del piano paesaggistico, di sottoporre alla Regione i progetti delle opere che intendano eseguire affinché ne sia accertata la compatibilità paesaggistica e sia rilasciata l'autorizzazione a realizzarli.

bb.cc.pp.), il *Piano di Bacino Distrettuale*¹⁵⁵ (d.lgs. 152/2006) e il *Piano del Parco*¹⁵⁶ (l. n. 394/1991)¹⁵⁷.

Gli obiettivi che tramite essi si vogliono raggiungere sono analoghi a quelli relativi agli altri piani, e cioè: da un lato, graduare le misure limitative delle aspettative dei proprietari di determinate aree, indicando gli usi consentiti e quelli vietati sul territorio e, dall'altro, tendere ad un migliore coordinamento tra le varie prescrizioni sull'assetto dei suoli, in particolare tra strumenti urbanistici comunali e discipline normative di settore¹⁵⁸. Dei tre, mentre il Piano Paesaggistico e quello di Bacino riguardano tutto il territorio nazionale, il Piano del Parco riveste una significativa fetta di territorio, rappresentando, le aree naturali protette, il 10% circa del territorio italiano.

¹⁵⁵ Ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. 152/2006, si tratta «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato». In esso vengono indicate le zone da sottoporre a vincoli e prescrizioni speciali in rapporto alle specifiche condizioni idrogeologiche. È elaborato dall'organo tecnico-gestionale dell'autorità di bacino, vale a dire dalla conferenza operativa di servizi, ed è poi adottato dalla conferenza istituzionale permanente, che è l'organo di governo dell'autorità di bacino. È approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le sue prescrizioni hanno carattere immediatamente vincolante per amministrazioni, enti pubblici e soggetti privati. Non devono essere in contrasto con tale piano, ma necessariamente coordinati con esso, i piani ed i programmi di sviluppo socio-economico e di uso del territorio: a tal fine, lo stesso art. 65 d.lgs. 152/06 prevede che «entro 12 mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani e programmi regionali». L'autorità di bacino non dispone di uno strumento di controllo preventivo sulla esecuzione delle norme del piano. È prevista, però, la fase della partecipazione degli interessati, tra cui gli stessi enti locali, la quale è svolta in sede di valutazione ambientale strategica cui va obbligatoriamente assoggettato il progetto di piano adottato.

¹⁵⁶ Ai sensi dell'art. 12 della l. 394/1991, il piano per il parco ha lo scopo di perseguire la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici, tradizionali, affidati all'ente parco». Realizza questo scopo attraverso una disciplina avente contenuti di conformazione del territorio tipica dei piani urbanistici, quali l'organizzazione del territorio e la sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate per uso, godimento e tutela. Il suo contenuto, ovviamente, può prevedere dei vincoli, ma anche il criterio della zonazione, vale a dire la necessità di suddividere tutto il territorio del parco in zone a diversa intensità di tutela (riserva integrale, riserva generale, aree di protezione). Il progetto del piano è predisposto dall'Ente Parco; la sua adozione avviene ad opera delle Regioni interessate e, prima di essere adottato, è sottoposto ad una fase di consultazione che prevede la partecipazione di Comuni, Comunità montane, Regioni interessate e di chiunque sia interessato. L'approvazione finale spetta alle Regioni di intesa con l'Ente Parco. Il piano del parco sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione, abolendo, pertanto, ogni atto di pianificazione esistente se non, addirittura, ogni atto di pianificazione territoriale diverso dal piano del parco.

¹⁵⁷ Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV Edizione, Napoli, 1989, 828 ss.

¹⁵⁸ S. CIVITARESE MATTEUCCI, op. cit. 205.

Questi differenti e più specifici strumenti giuridici devono necessariamente affiancarsi al piano territoriale urbanistico in materia di pianificazione per il fatto che questo, per quanto se ne sia esteso l'oggetto, non può, da solo, esaurire la disciplina di tutti gli interessi pubblici riferibili al territorio: pertanto, i piani territoriali urbanistici devono prevalentemente occuparsi della gestione del territorio locale, i piani specifici devono, invece, occuparsi della tutela di interessi di rango superiore, come quello ambientale.

Insomma, appare evidente che il territorio è un insieme complesso. L'approccio più "ambientale" (sostenibile) propone di assumere queste dinamiche in armonia con le leggi che regolano i processi dei rapporti ecosistemici e con l'evoluzione stessa delle dinamiche della vita e della biodiversità. La moderna dottrina sulla pianificazione territoriale, in Italia, si avvale delle conquiste concettuali maturate negli ultimi decenni, sia su scala nazionale, sia a seguito delle direttive dell'Unione europea e, tra queste, si annoverano le già citate valutazione dell'impatto ambientale (VIA CEE/1985) e valutazione ambientale strategica (VAS UE-2004) che dovrebbero integrare approcci verso una pianificazione del territorio sempre più sostenibile. Ma soprattutto, la moderna dottrina sta dimostrando di avere compreso che, in una adeguata pianificazione del territorio, l'approccio giusto è quello che riesce ad integrare aspetti come l'economia regionale, la geografia, le analisi delle politiche pubbliche, la programmazione economica consentendo una governance della vita civile, sociale ed economica secondo un'ottica di sviluppo sostenibile.

A tal fine, un ruolo assolutamente rilevante e risvolti imprescindibili li assume la sussidiarietà orizzontale.

2. La crescente importanza della sussidiarietà orizzontale nella pianificazione delle città.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione la dottrina si è interrogata sull'ampiezza della locuzione "governo del territorio", ossia se coincida o sia distinta dalla materia amministrativa denominata tradizionalmente come urbanistica. Senza dilungarsi sulle diverse tesi che, in materia, si distinguono¹⁵⁹, ci si limita ad evidenziare che quella che maggiormente persuade è quella che vede l'urbanistica come disciplina di assetto e sviluppo delle città e il governo del territorio come attinente alla "gestione di una serie di interessi che in parte limitano l'urbanistica, in parte se ne differenziano, e che riguardano la politica delle grandi infrastrutture, dello sviluppo economico, e la politica agricola¹⁶⁰. In buona sostanza, l'urbanistica è materia demandata alla legislazione esclusiva regionale, con il limite costituito dalle funzioni fondamentali attribuite direttamente allo Stato, nonché con quello, sempre statale, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

Nell'ambito della materia urbanistica, un ruolo predominante e centrale deve essere rivestito proprio dalla politica delle città o politica urbana, reale ed imprescindibile parte integrante delle finalità che la pianificazione territoriale deve avere e che, a maggior ragione, si interseca con il principio di sussidiarietà orizzontale¹⁶¹. La ragione di questa affermazione è evincibile da tutto quanto detto fino a questo punto e, cioè, che è nelle città che si manifesta e si deve affrontare la sfida odierna in materia di urbanistica, in termini di vivibilità urbana, di recupero del degrado, di coesione sociale, di tutela della salute e della salubrità dell'ambiente; la sussidiarietà, a sua volta, deve intervenire mediante delle efficaci

¹⁵⁹ E cioè quella che vede l'urbanistica coincidere con il governo del territorio, o quella che differenzia il governo del territorio dall'urbanistica, grazie all'affermarsi di nuove figure pianificatorie a finalità particolari quali i programmi di intervento, i piani di riqualificazione urbana semplici, i piani di riqualificazione per lo sviluppo sostenibile, i progetti urbani finanziati dalla Comunità europea ed altri; o, infine, quella che le vede due materie determinate ed autonome.

¹⁶⁰ Cfr. M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli, 2008, 97.

¹⁶¹ G. PASTORI, *Le trasformazioni dell'amministrazione ed il principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2002, n. 1, pp. 59-63.

politiche urbane, necessariamente interdisciplinari. A tal fine, infatti, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha predisposto, negli ultimi anni, sempre più frequentemente dei bandi per interventi di programmazione sociale volti al recupero o alla trasformazione o riqualificazione di territori degradati nell'ambito delle città¹⁶². D'altronde, la stessa Carta Europea dei diritti dell'uomo nelle città¹⁶³ chiarisce, all'art. 1, che «*La città è uno spazio collettivo che appartiene a tutti gli abitanti, i quali hanno il diritto di trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale ed ambientale, assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà. Le autorità comunali agevolano con ogni mezzo a loro disposizione il rispetto della dignità di tutti e la qualità della vita dei loro abitanti*».

Se, dunque, la solidarietà è alla base delle logiche di convivenza nell'ambito della città, obiettivo della città stessa deve essere innanzitutto quello di integrazione sociale o di coesione, favorendo il pieno sviluppo della persona e la partecipazione dei consociati¹⁶⁴. La sussidiarietà consentirà la realizzazione di una buona *governance* in Italia, vale a dire consentirà il coinvolgimento dei soggetti privati nel governo della cosa pubblica, sia nella fase di attuazione delle politiche che in quella dell'assunzione delle decisioni di rilevanza collettiva; ricercherà strumenti normativi ed organizzativi più consensuali e meno autoritativi, grazie a dispositivi di disciplina dei relativi rapporti tradizionalmente appartenenti al diritto privato¹⁶⁵. Tutto ciò determina il passaggio dal *government* alla *governance*, e cioè il «passaggio della titolarità delle dinamiche sociopolitiche ed economiche dalle istituzioni rappresentative ad una pluralità di attori pubblici e

¹⁶² Grazie anche alla previsione dell'art. 52 del D.Lgs. 112/98, il quale, in combinato disposto con l'art. 54, lett. e), ribadisce che spetta allo Stato la competenza *alla promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato da parte di diverse amministrazioni dello Stato*.

¹⁶³ Firmata a Saint Denis il 18 maggio 2000.

¹⁶⁴ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Territorio e politiche locali*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, 538 e ss.

¹⁶⁵ Con riguardo al governo del territorio, appalti, contratti e società commerciali; cfr. M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit., 103 e ss.

privati, mediante le cd. “reti”, che sono un insieme di organizzazioni, prive di centro e vertici che devono scambiare risorse per raggiungere i propri obiettivi¹⁶⁶.

A questo scopo, l’urbanistica consensuale o negoziata diventa uno strumento di recupero di ambienti urbani degradati, da trasformare oltre che rivalutare, grazie ad iniziative promosse anche dai privati, perché la sussidiarietà orizzontale muove dalla consapevolezza della interconnessione o correlazione biunivoca di tutta la collettività. Le singole leggi regionali, dunque, devono muoversi in tale direzione e valorizzare, nell’ambito dell’urbanistica, una valida partecipazione dei cittadini singoli ed associati, la quale non deve essere più limitata alle mere osservazioni sul piano da approvare, ma deve essere estesa anche alla possibilità di presentare proposte in sede di attività pianificatoria o, addirittura, consentendo ai privati stessi la possibilità di presentare programmi complessi realizzabili da essi stessi o dal concorso pubblico-privato¹⁶⁷. È chiaro, dunque, che l’urbanistica non si realizza più tramite provvedimenti ma tramite accordi, superando, in tal modo, la contrapposizione nel rapporto tra pubblico e privato: l’urbanistica “per progetti”, o “senza piani” viene ad affiancarsi alla tradizionale urbanistica “per piani” prevista dalla prima vera legge urbanistica, la n. 1150 del 1942. Infatti, il quadro giuridico nel quale si colloca l’urbanistica consensuale è costituito da accordi amministrativi o contratti ad oggetto pubblico o contratti di diritto pubblico, ossia «determinazioni consensuali per la regolazione di un determinato rapporto che deriva dall’esercizio di poteri pubblici e che determina reciproci obblighi per i soggetti che vi partecipano¹⁶⁸». La stessa Comunità Europea, in ossequio alla esigenza di concertazione con i privati, ha previsto incentivi agli Stati membri per interventi, come il già citato progetto Urban, di riqualificazione leggera di aree e quartieri carenti di servizi primari, a dimostrazione del fatto che affinché si attui lo sviluppo locale, una delle condizioni necessarie è rappresentata dalla qualità dell’ambiente.

¹⁶⁶ Cfr. B. GIULIANI, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci, Bari, 2006, 181-182.

¹⁶⁷ A tal proposito si tornerà, in particolare, sulla legge regionale dell’Emilia Romagna, la n. 18 del 2000, nella quale tali possibilità sono già state prese in considerazione e rese operative.

¹⁶⁸ Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2000, 343.

La sussidiarietà orizzontale, nella integrazione tra pubblico e privato ai fini della pianificazione del progetto che prende il posto del piano, impone la consensualità come una necessità, determinata dalla scarsità di risorse pubbliche; al rischio che, tramite il progetto, sia ottimizzata la finalità specifica a danno del miglior uso complessivo del territorio e, quindi, del contemperamento di tutti i possibili interessi della collettività che interferiscono con l'uso del territorio¹⁶⁹, si pone il rimedio di una *buona governance*, vale a dire di una sorta di terza via tra il tradizionale modello gerarchico dall'alto e il nudo meccanismo di mercato¹⁷⁰.

L'emersione della sussidiarietà orizzontale nelle città si realizza grazie al *piano strategico*, documento programmatico che, attraverso la valorizzazione del metodo della concertazione pubblico-privato, definisce le politiche della città. Esso si differenzia dalla pianificazione urbanistica perché non è orientato alla regolamentazione d'uso del territorio, ma punta ad azioni socio-economiche tra loro integrate: in buona sostanza, esso assume la costruzione delle condizioni per lo sviluppo locale come obiettivo del governo delle città, da realizzarsi mediante l'attivazione di politiche capaci di garantire la qualità sociale, economica e culturale della comunità di riferimento. Attualmente, non è previsto in alcuna legislazione, né statale né regionale, pertanto, non lo si può qualificare un piano urbanistico. Si può, però, fare un riferimento generale ai poteri di autonomia degli enti locali e alla distinzione tra atti fondamentali di competenza dei consigli comunali e provinciali, ed atti di gestione di competenza dei dirigenti¹⁷¹. Sicuramente va evidenziata la sua caratteristica saliente, vale a dire il ricorso a metodi partecipativi e quindi alla presenza di una reale "regolamentazione" e

¹⁶⁹ P. STELLA RICHTER, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del II Convegno Nazionale, Napoli, Napoli, 16-17 ottobre 1998, a cura di F. PUGLIESE, E. FERRARI, Milano, 1999, 89.

¹⁷⁰ Cfr. M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit., 112.

¹⁷¹ Infatti, prendendo ad esempio l'esperienza del Comune di Trento, si vede che, nell'art. 96 dello Statuto comunale, il Piano strategico è annoverato tra gli strumenti di programmazione, stabilendo che con esso si individuano ed aggiornano gli indirizzi generali di governo e che lo stesso è definito con il ricorso a metodi partecipativi. Ma anche il Comune di Venezia utilizza il Piano strategico e, nella versione del 31 marzo 2004, sottolinea che tali piani debbano essere volti a promuovere processi di riqualificazione e di modernizzazione mediante la facilitazione degli accordi di cooperazione tra pubblico e privato, tenendo conto della coerenza dei progetti con la strategia generale ed i principi di compatibilità urbanistica e di sostenibilità ambientale.

procedimentalizzazione della concertazione pubblico-privato, che si esprime mediante la sottoscrizione pubblica di un contratto di partenariato, fra i principali attori istituzionali della città, compresi i cittadini, singoli ed associati¹⁷².

Insomma, i piani dovrebbero aiutare a verificare i punti di forza e di debolezza delle singole città e, attraverso dei tavoli di confronto, ascoltare tutte le parti sociali grazie a metodi di concertazione e di partenariato. Dopo di che, una volta delineate, si dovrebbero attuare tutte le linee più opportune per intervenire, al fine di valorizzare le potenzialità delle città e riducendo al minimo gli elementi negativi. Un limite di tali piani è costituito dal fatto che essi possono essere considerati solo come espressione di linee di indirizzo e, quindi, come dei meri piani orientativi per il limite di essere privi di certezze giuridiche e di concentrarsi unicamente in documenti programmatici.

In questo scenario, è interessante soffermarsi su quale sia il ruolo che rivestono la Provincia e la Regione in merito alla tradizionale pianificazione del territorio - cioè quella realizzabile attraverso il PRG (piano regolatore generale) - in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione dal momento che, in ossequio al principio di sussidiarietà verticale, risulta potenziato notevolmente il ruolo del Comune. In considerazione di ciò, il piano regolatore non è più definibile come atto complesso puro e semplice, ma come atto complesso ineguale, rispetto al quale alla Regione è attribuito il potere di influire in misura circoscritta sulle scelte operate dal Comune, ossia solo in alcune ipotesi previste per legge. Le recenti leggi regionali in materia di governo del territorio, inoltre, manifestano espressamente il rafforzamento della posizione del Comune, tant'è che il vecchio modello di PRG è stato sostituito con due nuovi strumenti: il *piano strutturale* e quello *operativo*.

Dei due, il primo contiene la disciplina di lungo periodo ed indica la programmazione delle linee di sviluppo fondamentale della politica urbanistica del comune, attraverso l'adozione di decisioni unilaterali non contenenti vincoli

¹⁷² M. V. FERRONI, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, cit., 123.

conformativi, ma semplici criteri guida che dovranno essere successivamente sviluppati: insomma, fissa le strategie. Il secondo, invece, contiene la disciplina di breve periodo e regola l'attività edilizia nelle varie zone in cui è suddiviso il territorio del comune, la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblico interesse, la determinazione degli indici di edificabilità e delle destinazioni d'uso: in buona sostanza, attua le strategie del piano strutturale. L'uno rappresenta la previsione e l'altro l'attuazione; senza dubbio, comunque, la caratteristica del piano strutturale, proprio perché contiene previsioni di lungo periodo, è la flessibilità. Grazie alla sussidiarietà orizzontale, i cittadini possono partecipare con una proposta-consenso sin dalla fase della pianificazione, tenendo definitivamente da parte la visione gerarchica del piano e dell'interesse pubblico nel governo del territorio che li relegava al solo ruolo di presentatore di osservazioni ad un piano già adottato, ed in nome di un concetto di solidarietà che non deve essere più "debole", ma "forte", e le cui applicazioni più interessanti si ritrovano proprio nel partenariato pubblico-privato relativo alle opere pubbliche, particolarmente presenti nella materia dell'edilizia.

3. Gli strumenti concreti per la realizzazione della “città sostenibile”.

La prevenzione dell'inquinamento nei centri urbani.

Dunque, in merito al problema del recupero delle aree urbane, lo strumento non è più il piano - inteso come strumento che individua tutti gli interventi ammessi in un determinato ambito territoriale, indipendentemente dalla volontà delle parti, con efficacia per un medio - lungo periodo, senza disporre di risorse economiche proprie - ma il *programma complesso*, il quale ha una durata limitata, contiene solo interventi stabiliti con il consenso delle parti ed è dotato di risorse finanziarie, pubbliche e private, finalizzate all'attuazione di tali interventi. Tramite i programmi complessi si supera uno dei principi cardine della pianificazione tradizionale, cioè la non derogabilità dello *zoning*, se non in seguito a variante del P.R.G.¹⁷³: in buona sostanza, essi possono essere localizzati in aree comprese in zone territoriali omogenee diverse e sono polifunzionali, adempiendo a finalità di carattere sociale¹⁷⁴, realizzazione di rete infrastrutturale, ferroviaria, aeroportuale¹⁷⁵, riqualificazione ambientale ed economica¹⁷⁶.

È importante, inoltre, sottolineare che la realizzazione del programma complesso si basa sull'incontro tra interessi pubblici e privati, secondo uno schema di partenariato pubblico privato definito di urbanistica consensuale e che uno strumento del genere è idoneo a modificare il contenuto del piano regolatore generale anche mediante l'approvazione dello stesso tramite la conclusione di un accordo di programma al quale non partecipano i privati.

A questo punto, però, è opportuno soffermarsi, sia pur brevemente, sui principali strumenti previsti nel nostro ordinamento al fine di migliorare l'assetto delle città, per comprenderne le potenzialità, ma soprattutto le caratteristiche salienti.

¹⁷³ Il programma è stato definito, in dottrina, uno strumento a metà strada tra il piano urbanistico ed il progetto urbanistico, la cui caratteristica è di esprimere il passaggio da un modello di pianificazione per competenze ad uno per “progetti” o funzionale. Cfr. E. PICOZZA, *Diritto dell'economia, Disciplina pubblica*, in PICOZZA E., GABRIELLI E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, vol. II, Cedam, Padova, 2007.

¹⁷⁴ Contratto di quartiere.

¹⁷⁵ P.R.U.S.S.T.

¹⁷⁶ Programma integrato di intervento.

- Paradigma dei programmi complessi è il ***programma integrato di intervento***, il quale è stato introdotto nella disciplina urbanistica dall'art. 16 della legge 179 del 1992, al preciso scopo di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale: rappresenta, per questo motivo, uno strumento polifunzionale. È maggiormente flessibile rispetto ai tradizionali piani di recupero, grazie alla maggiore snellezza delle procedure di cooperazione tra pubblica amministrazione e privati e ad una più veloce disciplina procedurale. Non ha una lunga durata, ma stabilisce il programma complessivo dell'area ed è immediatamente esecutivo. Una caratteristica dei programmi integrati di intervento è l'integrazione fra svariate tipologie di intervento, tra cui quelle relative alle opere di urbanizzazione, e il concorso di una pluralità di operatori e di molteplici risorse finanziarie, sia pubbliche che private. Queste ragioni, nel loro complesso, incidono sul fatto che il programma integrato di intervento non è destinato ad essere utilizzato per interventi di carattere limitato, ma prevalentemente per quelli di dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana. La disciplina prevede che sia il Comune a promuoverne l'utilizzo, senza una preventiva localizzazione delle aree in cui eseguire gli interventi, purché ci sia conformità alle previsioni dello strumento urbanistico generale; tuttavia, anche altri soggetti, sia pubblici che privati, singolarmente o riuniti in consorzio o tra loro associati, possono presentare dei programmi integrati di intervento al Comune aventi ad oggetto la riqualificazione urbana ed ambientale di porzioni di territorio già totalmente o parzialmente edificate, ovvero da destinare a nuova edificazione. Nell'ipotesi in cui tale piano deroghi alle prescrizioni del P.R.G., sarebbe necessaria l'adozione di una variante.

- Altro strumento degno di menzione è la ***società di trasformazione urbana***¹⁷⁷, solitamente costituita, nella forma della società per azioni, dalle città metropolitane o dai comuni al fine di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana con la partecipazione di azionisti privati. Ovviamente, al pari dei programmi di intervento, anche la società di trasformazione urbana ha il precipuo scopo di riqualificare parti di

¹⁷⁷ S.T.U.

territorio comunale in cui sussistano situazioni di particolare degrado urbanistico, edilizio ed ambientale.

- Uno strumento particolarmente delicato, invece, è il ***programma di recupero urbano***. Esso è disciplinato dall'art. 11 del decreto legge 398/93, convertito nella legge 493/93, ed è costituito da un insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete; è, però, finalizzato anche alla realizzazione delle urbanizzazioni secondarie e della edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti. Deve essere a servizio necessariamente del prevalente patrimonio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed agevolata e può essere proposto ai comuni sia da soggetti pubblici che da soggetti privati, in forma consortile, associata, mediante convenzionamento.
- Per le zone particolarmente degradate e per le urbanizzazioni, invece, la nostra disciplina prevede i ***Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio***, che sono una speciale tipologia di programma integrato, approvato dal Comune e finanziato dal Ministero dei lavori pubblici. Possono costituire una variante automatica al P.R.G.; le proposte di programma possono essere presentate da privati, singoli o associati. L'oggetto di questi Programmi è risultato ampliato a seguito dei continui interventi della Comunità Europea, contenuti nel documento Agenda 2000 e del finanziamento di fondi strutturali per favorire lo sviluppo del cosiddetto "spazio comunitario" e con esso il perseguimento di obiettivi di coesione, di competitività e di sviluppo sostenibile. L'art. 2 del D.M. 28-5-1999, grazie al quale tali programmi sono stati istituiti, statuisce che la loro finalità è quella di avviare «una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno». I soggetti chiamati a gestire i

fondi comunitari destinati ai programmi di riqualificazione sono le Regioni e lo fanno attraverso la valutazione degli interventi sulla scorta degli obiettivi prioritari stabiliti dall'art. 3. Ai fini della predisposizione del programma si distingue tra soggetti *proponenti* e soggetti *promotori*: i primi sono gli enti territoriali, le altre amministrazioni pubbliche ed i soggetti privati; i secondi, invece, sono i Comuni, cui i proponenti sottopongono il progetto ed ai quali compete il compito di promuovere il programma in coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale (art. 4), assicurando forme di concertazione con le politiche settoriali assunte dagli altri enti pubblici.

- Infine, vi sono i ***contratti di quartiere***, programmi innovativi in ambito urbano, finanziati dai privati per incrementare la dotazione finanziaria dei programmi riguardanti interventi ulteriori edilizi ed infrastrutturali rispetto a quelli finanziati con i fondi pubblici. Costituiscono una specie dei programmi di recupero urbano, ma ben potrebbero essere anche dei piani attuativi; hanno uno spiccato carattere sociale e si inseriscono tra i programmi di recupero urbano. Sono disciplinati dal comma 5 dell'art. 12 della legge 136/1999, che ne disponeva l'originario finanziamento; successivamente, sono stati inseriti nell'ambito dei "programmi innovativi in ambito urbano" ed attivati dal decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 2522/2001. Tali contratti costituiscono una procedura negoziata da realizzarsi in aree caratterizzate da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo, allo scopo di «*promuovere la partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi*» e di «*incrementare, anche con il supporto di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di Comuni e città a più forte disagio abitativo prevedendo, al contempo, misure ed interventi per favorire l'occupazione e l'integrazione sociale*» (art. 2).

Ormai si progetta e si pianifica in tutte le città, da quelle extra europee, a quelle europee a quelle italiane. La nostra stessa realtà napoletana è stata oggetto di pianificazione, anche se in molti casi, come, ad esempio, quello di Scampia, il risultato non è stato certo dei migliori: lo sviluppo urbano ha portato ad un enorme dormitorio realizzato su lotti giganteschi che ospita centinaia di migliaia di persone e che sembra, piuttosto, la terra di nessuno, l'espressione della frammentazione sociale e dell'isolamento¹⁷⁸.

Tanti sono i problemi che devono essere affrontati per ottenere il risultato di una città sostenibile. Il legislatore nazionale, sul finire degli anni Ottanta e nei primi anni Novanta ha iniziato ad affrontare in modo organico uno di quelli di maggior rilievo nell'ambito delle città, quello dei parcheggi e del traffico nei centri urbani, sia al fine di migliorare la mobilità all'interno delle città, specie di quelle di grandi dimensioni, sia per cercare di contenere i rilevanti fenomeni di inquinamento atmosferico ed acustico conseguenti ad un traffico veicolare sempre più intenso.

Le prime disposizioni legislative, dunque, hanno dovuto riguardare le attività urbanistico - edilizie volte alla realizzazione dei parcheggi, nonché alla pianificazione territoriale legata agli interventi infrastrutturali. Ma il campo di azione ha dovuto necessariamente estendersi anche alla programmazione dei sistemi di prevenzione e controllo delle emissioni inquinanti e di gestione dei flussi della mobilità urbana, fino alla attribuzione a Regioni ed enti locali di specifici compiti riguardanti la cd "mobilità sostenibile" delle aree urbane, che ha previsto anche l'istituzione di nuove figure quali quella del *mobility manager*¹⁷⁹.

¹⁷⁸ L. SANDERCOCK, *La città sostenibile ed il ruolo dei pianificatori*, in Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali, vol. 2, 1/2001, 45.

¹⁷⁹ In merito, c'è da dire che la direttiva 97/24/CE, del 17 giugno 1997, recepita in Italia con decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 23 marzo 2001, relativa alle caratteristiche tecniche necessarie alla omologazione degli autoveicoli e motoveicoli, che devono essere dotati di sistemi di abbattimento delle emissioni inquinanti. La normativa europea ha imposto precise cadenze temporali finalizzate al raggiungimento della cd. "emissione zero", programmando specifici standards – come, ad esempio, EURO 1, EURO 2. Attualmente siamo a EURO 5 - cui gli Stati membri hanno dovuto progressivamente adeguarsi ed in relazione ai quali i Comuni hanno potuto emanare provvedimenti di totale interdizione della circolazione o di limitazione dell'accesso ai centri urbani per i veicoli non provvisti di apparati conformi ai medesimi standards.

Purtroppo, le varie disposizioni che si sono succedute non hanno sortito i risultati sperati, e cioè una significativa diminuzione del traffico e delle emissioni, tant'è che le amministrazioni locali hanno dovuto arginare situazioni contingenti adottando misure di carattere eccezionale quali, ad esempio, il blocco totale o la limitazione della circolazione automobilistica nei centri urbani in occasione del superamento dei limiti delle emissioni inquinanti, o anche provvedimenti più drastici, purché adeguatamente motivati¹⁸⁰.

¹⁸⁰ In merito, c'è da dire che l'Ad. Plen. del CdS ha sostenuto, nella sentenza n.3 del 6.2.1993, che «Sfuggono al sindacato di legittimità del giudice amministrativo le deroghe che un Comune prevede alle restrizioni del traffico privato, disposte in particolari zone urbane che appaiono conformi a criteri di ragionevolezza, in vista della protezione di interessi anche privati meritevoli di tutela in. Riv. Giur. Amb., 1993, 497.

3.a. Il problema dei parcheggi, sia pubblici che privati

Fin dalla fine degli anni Sessanta, e cioè da quando l'autovettura è diventata un bene di consumo imprescindibile per gli italiani, il legislatore nazionale ha iniziato, dunque, ad occuparsi del problema dei parcheggi. È, infatti, della legge ponte, la n. 765 del 1967, la norma¹⁸¹ che introduce lo specifico standard urbanistico relativo alla dotazione di parcheggi per le varie tipologie di edifici.

Sulla base della stessa legge 765 è stato, poi, emanato il D.M. 2 aprile 1968 n. 1444, che, a proposito dei parcheggi pubblici, ha disposto che fossero inseriti fra i cosiddetti standards urbanistici speciali¹⁸², e che in sede di redazione dei piani regolatori e nei successivi adeguamenti e varianti, venissero destinate specifiche aree alla loro creazione; aree di dimensioni variabili in relazione alla tipologia della zona del territorio comunale.

Tornando alla legge specifica sui parcheggi, la cd. legge Tognoli, la n. 122 del 1989¹⁸³, essa, all'art. 1 essa ha istituito, presso il Dipartimento per i problemi delle aree urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un apposito **fondo**

¹⁸¹ Si parla dell'art. 41 *sexies*, il quale, originariamente, prevedeva che «*nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadro per ogni venti metri di costruzione*». Successivamente, la legge Tognoli, la n. 122 del 1989, ha modificato la norma nella sua previsione attuale (art. 2, comma 2), limitandosi ad innalzare ad un metro quadro per ogni dieci metri cubi di costruzione. Inoltre, l'art. 26, ultimo comma, della l. 47/1985 ha chiarito che gli spazi destinati a parcheggio costituiscono pertinenze delle relative costruzioni ai sensi degli artt. 187, 818 e 819 del codice civile.

¹⁸² Con la terminologia standards urbanistici si suole fare riferimento a quell'insieme di dotazioni caratteristiche che connota ognuna delle varie zone omogenee in cui il territorio comunale viene suddiviso, determinandosi per ognuna di esse la misura minima e la tipologia di servizi ed infrastrutture stabilita in relazione alla quantità di costruzioni da realizzare ed alla destinazione cui le stesse vengono destinate dal piano regolatore. Essi si suddividono in *generali* e *speciali*: l'applicazione dei primi è prescritta per i Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici generali (piano regolatore o programma di fabbricazione), è imposta dalla legge e riguarda l'intero territorio nazionale risultando immediatamente vincolante per l'attività costruttiva dei privati; si dicono, pertanto, ad operatività immediata. I secondi, invece, sono anche detti standards ad operatività differita, in quanto potranno condizionare concretamente l'attività edificatoria solo dopo che i Comuni li avranno recepiti nei propri strumenti urbanistici. Entrambe le tipologie sono trasferite alla competenza delle Regioni, ma quelli indicati dalla normativa statale costituiscono standards minimi ed è quindi possibile che le singole norme regionali contengano prescrizioni più restrittive e gravose.

¹⁸³ Tale legge è rimasta sostanzialmente invariata a seguito dell'entrata in vigore del T.U. dell'edilizia.

destinato a finanziare gli investimenti nel settore dei parcheggi e gli interventi ad essi collegati, ivi comprese *le opere di viabilità di accesso, i relativi impianti e le tecnologie di informazione*, vale a dire di tutte quelle tecnologie che consentono il rilevamento del traffico veicolare che transita nei centri urbani e la successiva elaborazione dei relativi dati al fine di predisporre sistemi di programmazione, gestione e monitoraggio della mobilità urbana.

La suddetta legge si occupa anche dei parcheggi pubblici e, all'art. 3, dispone che le Regioni, in aggiunta ai quindici capoluoghi di provincia già contemplati dall'art. 6¹⁸⁴, individuino i Comuni tenuti alla redazione di un apposito **“programma urbano dei parcheggi”**, in ragione della loro tipologia e delle specifiche problematiche di traffico veicolare e di inquinamento manifestatesi nel relativo territorio. Il contenuto del programma è assai vario, ma in particolare deve comunque individuare le localizzazioni ed il dimensionamento dei parcheggi ed indicare i tempi per la loro costruzione e le relative priorità di intervento, privilegiando a tal fine soluzioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani ed il cosiddetto **interscambio modale** mediante la realizzazione di parcheggi collegati con i sistemi di trasporto collettivo (metropolitane, stazioni ferroviarie e tranviarie, piste ciclabili). I programmi sono elaborati dai singoli Comuni e, corredati anche da specifiche previsioni economico-finanziarie, vengono inoltrati alle Regioni le quali devono esprimersi in ordine agli stessi entro trenta giorni dal ricevimento, decorsi i quali lo strumento si intende approvato.

Il settimo comma dello stesso art. 3 prevede che il programma dei parcheggi possa essere elaborato anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti¹⁸⁵ e la sua approvazione costituisce dichiarazione di pubblica utilità delle

¹⁸⁴ Si tratta delle città di Roma, Milano, Torino, Genova, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Cagliari, Catania e Palermo.

¹⁸⁵ Il Cons. di Stato, in una sentenza del 5 novembre 1999, la n. 1835, statuisce che «è illegittima la costruzione di un parcheggio ad uso pubblico qualora, pur prospettato quale “soluzione viaria”, esso sia incompatibile con la destinazione dell'area a verde pubblico, comportando la pavimentazione dell'intero piano di campagna; inoltre, in mancanza del programma regionale previsto dalla l. 24 marzo 1989, la n. 122, la localizzazione e la realizzazione di un parcheggio pubblico o privato postula la piena conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica vigente, al pari di qualsiasi altra opera edilizia che comporti trasformazione dell'assetto territoriale

opere in esso previste, al fine di consentire le espropriazioni necessarie alla successiva esecuzione. Tale previsione non è obbligatoria per tutti i Comuni, ma solo per quelli indicati espressamente; per tutti gli altri, la predisposizione del programma triennale dei parcheggi è facoltativa, dal momento che la legge Tognoli ha inserito, al riguardo, una competenza di tipo generale, anche al fine di avere accesso agli appositi contributi previsti e finanziati dalla medesima legge per la loro costruzione.

Una volta approvato il piano, per la sua attuazione i Comuni possono eseguire direttamente la progettazione e la successiva realizzazione dei parcheggi, ovvero affidare tali attività ad apposite società, imprese di costruzioni, costituite anche in forma di cooperativa, o loro consorzi, senza che, per questo, venga meno la natura pubblica dell'opera¹⁸⁶.

Accanto a quelle programmatiche, e quindi al problema dei parcheggi pubblici, la legge Tognoli contiene anche le previsioni relative ai **parcheggi privati**, vale a dire quelle riguardanti i privati proprietari di singoli immobili ai quali, secondo l'art. 9, è riconosciuta la possibilità di realizzare, ma anche di modificare per tale uso, nuovi parcheggi in locali preesistenti, posti sia nei piani terreni, che nel sottosuolo degli edifici o anche in aree pertinenziali esterne ai fabbricati, qualora ciò non contrasti con le previsioni del piano del traffico e l'intervento sia compatibile con l'uso della superficie sovrastante e con la tutela dei corpi idrici. Nel solo caso di fabbricati preesistenti, la realizzazione dei parcheggi può avvenire anche in deroga agli strumenti urbanistici, ma sempre nel rispetto della legislazione paesaggistica ed ambientale. Per gli edifici di nuova costruzione, invece, dovranno essere rispettati gli standards urbanistici di zona. I parcheggi così realizzati dovranno essere messi a disposizione esclusivamente dei residenti e non saranno destinabili ad uso pubblico: pertanto, non potranno essere alienati separatamente dall'immobile di cui costituiscono pertinenza, pena la nullità dell'atto di cessione. L'art. 17, comma 3, lett. c), del T.U. dell'edilizia, inoltre, mantiene la gratuità dell'autorizzazione necessaria alla realizzazione di

esistente», cfr. Appalti, urbanistica, edilizia, 2000, 29.

¹⁸⁶ Cfr. Cons. St. V sez., 3.10. 1992, n. 939.

tali parcheggi, già prevista dalla legge Tognoli, in quanto essi sono delle vere e proprie opere di urbanizzazione. È previsto, inoltre, dall'art. 137, comma 3, del suddetto T.U. – il quale ha modificato l'art. 9, comma 2 della l. 122/89 - che l'esecuzione delle opere e degli interventi volti alla creazione di parcheggi in edifici preesistenti sia soggetta alla sola denuncia di inizio attività.

3.b. Il piano urbano del traffico

L'art. 36 del d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285, vale a dire del codice della strada, era dedicato ai piani urbani del traffico ed ai piani del traffico per la viabilità extraurbana, entrambi finalizzati a risolvere e migliorare il problema della sicurezza stradale e delle condizioni di circolazione, da un lato, e quello del contenimento dell'inquinamento acustico ed atmosferico, oltre che del risparmio energetico, dall'altro. Entrambi gli aspetti, pur essendo apparentemente differenti tra loro, sono accomunati dalle inevitabili ripercussioni sulla materia urbanistica, dovendosi tenere conto di essi per la realizzazione di reti viarie e delle infrastrutture legate alla mobilità nell'ambito degli strumenti di pianificazione comunale e sovra comunale.

L'art. 36 prevede che sia adottato il piano urbano del traffico nei comuni con popolazione residente superiore a trentamila abitanti, mentre i comuni con popolazione residente inferiore a trentamila abitanti devono sottostare allo stesso obbligo laddove registrino, anche in periodi dell'anno, una particolare affluenza turistica o elevati fenomeni di pendolarismo o siano, comunque, impegnati per altre particolari ragioni alla soluzione di rilevanti problematiche derivanti dalla congestione della circolazione stradale. Sarà ciascuna singola Regione a predisporre l'elenco dei comuni interessati, il quale verrà, poi, pubblicato, a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

A loro volta, le Province devono provvedere all'adozione dei piani del traffico per la viabilità extraurbana d'intesa con gli altri enti proprietari delle strade interessate. Tali piani, aventi il già evidenziato scopo di migliorare le condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, oltre a quello di ridurre gli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, ai sensi del comma 4 dell'art. 36, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabiliscono le priorità e i tempi di attuazione degli interventi. Inoltre, in essi è previsto il ricorso ad adeguati sistemi

tecnologici, su base informatica di regolamentazione e controllo del traffico, nonché di verifica del rallentamento della velocità e di dissuasione della sosta, al fine anche di consentire modifiche ai flussi della circolazione stradale che si rendano necessarie in relazione agli obiettivi da perseguire.

I piani vengono aggiornati ogni due anni e sono predisposti nel rispetto delle direttive emanate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sulla base delle indicazioni formulate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto. Si articolano su tre livelli di progettazione: un piano generale del traffico urbano (P.G.T.U.), dei piani particolareggiati e dei piani esecutivi. Data la complessità redazionale dello strumento, il comma 8 del suddetto art. 36 prevede che, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia istituito l'albo degli esperti in materia di piani di traffico, formato mediante concorso biennale per titoli. Il bando di concorso è approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica.

La predisposizione del piano urbano del traffico, insieme con l'istituzione delle zone a traffico limitato, costituisce uno dei necessari presupposti perché i Comuni possano subordinare al pagamento di una somma l'accesso e la circolazione dei veicoli a motore nei propri centri storici, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del codice della strada.

3.c. I piani urbani di mobilità

La legge sulla delegificazione di norme e sulla semplificazione del procedimento amministrativo¹⁸⁷ ha previsto, all'art. 22, lo strumento del piano urbano di mobilità (P.U.M.), avente lo specifico scopo di contenere l'inquinamento atmosferico ed acustico, contemporaneamente soddisfacendo i fabbisogni di mobilità della popolazione residente, di riduzione dei consumi energetici, di minimizzazione dell'utilizzo dell'automobile privata, prediligendo sempre più le logiche del *car pooling* e del *car sharing*¹⁸⁸.

In realtà, l'art. 22 prevede anche che sia individuata una nuova ed apposita struttura, il *Mobility Center*, che, nell'ambito del governo della domanda di trasporto, elabori e gestisca i sistemi di controllo e regolazione del traffico, l'informazione all'utenza, la logistica e le tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città. Tale figura era già stata prevista dal decreto del Ministero dell'Ambiente del 27 marzo 1998, nel quale, l'art. 3 aveva previsto che le imprese e gli enti pubblici con singole unità locali con più di trecento dipendenti e le imprese con più di ottanta addetti complessivamente, ubicati nei Comuni individuati dal decreto stesso, *adottassero il piano degli spostamenti casa-lavoro del proprio personale dipendente, individuando, a tal fine, un responsabile della mobilità aziendale. Il piano doveva essere finalizzato alla riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato individuale e ad una migliore organizzazione degli orari per limitare la congestione del traffico.* Il terzo comma della norma stessa, inoltre, prevedeva che *i Comuni istituissero, presso l'ufficio tecnico del traffico, una struttura di supporto e di coordinamento tra responsabili della mobilità aziendale che mantiene i collegamenti con le amministrazioni comunali e le aziende di trasporto.* Alla luce di quanto detto, il *Mobility Manager*, dunque,

¹⁸⁷ La n. 340 del 2000.

¹⁸⁸ Nello specifico, trattasi, nel caso di *car pooling*, di un sistema di trasporto effettuato con mezzo privato, di proprietà di aziende appositamente costituite, consistente nell'utilizzare una sola autovettura con più persone a bordo che devono compiere il medesimo tragitto. Il *car sharing*, invece, è un abbonamento ad un servizio offerto da una data azienda, che dà diritto all'utente di utilizzare un'autovettura solo per il tempo ed il tragitto di cui ha bisogno, prelevandola e rimettendola dopo averla utilizzata, in appositi parcheggi attrezzati.

risulta essere una figura di intermediazione tra il livello politico w gestionale delle amministrazioni e tutte le altre aziende e soggetti coinvolti nelle problematiche della mobilità urbana.

Lo Stato deve concorrere al finanziamento dei P.U.M. in misura non superiore al 60% dei costi complessivi degli investimenti previsti per l'attuazione degli interventi inclusi nello strumento. A tali finanziamenti possono avere accesso i Comuni o aggregazioni di Comuni limitrofi con una popolazione complessivamente superiore ai centomila abitanti, la Province, d'intesa con i Comuni interessati, che aggregano Comuni limitrofi con popolazione complessiva superiore ai centomila abitanti, nonché le Regioni, sempre di intesa con le amministrazioni comunali interessate, *nel caso delle aree metropolitane di tipo policentrico e diffuso*.

Sempre nell'intento di deflazionare il traffico veicolare e di contenere l'inquinamento acustico e ambientale, la l. 208 del 1991 ha promosso la realizzazione di percorsi ciclabili e pedonali nelle aree urbane, attraverso la costituzione di uno specifico fondo per finanziare tali interventi. Pertanto, i Comuni capoluoghi di provincia e tutti gli altri individuati dalla Regione che abbiano le caratteristiche artistico - ambientali e turistiche, o particolari condizioni di traffico urbano, possono presentare al Ministero competente¹⁸⁹, tramite le Regioni, un programma per *la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione ed il completamento di itinerari ciclabili o pedonali, comunali o intercomunali, privilegiando le realizzazioni più urgenti per il decongestionamento dei centri storici dal traffico veicolare a motore e l'interscambio con i sistemi di trasporto collettivo*. Tale programma deve contenere la descrizione degli itinerari che si intendono realizzare, con l'indicazione della localizzazione, del tracciato, ma anche delle eventuali opere complementari quali l'illuminazione e quelle di protezione del percorso dai veicoli a motore. Ad esso devono, inoltre, essere allegati un piano

¹⁸⁹ Nello specifico, l'art. 2., comma 3, della l. 208/91 fa riferimento al Ministero per i Problemi delle Aree Urbane, le cui competenze sono attualmente riconducibili a quello delle Infrastrutture e dei Trasporti, dopo l'emanazione del D.lgs. 300/99.

economico-finanziario ed un'analisi del rapporto costi-benefici e dei tempi di attuazione dell'intervento, nonché l'indicazione delle misure organizzative previste, con riferimento ad intese, convenzioni ed accordi attuativi da concludersi con i soggetti interessati. Le Regioni, una volta che sia stato loro trasmesso il programma, hanno sessanta giorni di tempo per valutarlo e, se del caso, approvarlo. In mancanza di comunicazione espressa, esso si intende tacitamente assentito. L'approvazione del programma comporta, non solo la dichiarazione di pubblica utilità delle opere e la conseguente possibilità di procedere alle eventuali espropriazioni, ma anche, ovviamente, l'accesso ai benefici economici previsti dalla legge, costituiti da contributi in conto capitale erogabili fino ad un ammontare dell'ottanta per cento del costo complessivo delle opere previste, dopo che sarà stato inoltrato al Ministro competente.

Alla legge suddetta si è aggiunta, in seguito, la l. 366 del 1998, recante *Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica*, la quale ha assegnato alla Regione il compito di redigere, sulla base dei progetti presentati dai Comuni e dalle Province, un piano per la realizzazione di una rete di percorsi ciclabili integrati, realizzabile da parte degli enti pubblici direttamente o con il concorso di altri soggetti pubblici e privati. Prioritari, in tali piani, devono essere i collegamenti con gli edifici scolastici, con le aree verdi, con quelle destinate a servizi, ma anche con le strutture socio-sanitarie e con gli uffici pubblici.¹⁹⁰ Tali piani possono essere finanziati o mediante l'istituzione di un apposito fondo che viene ripartito annualmente sulla base dei progetti presentati dalle varie regioni o, anche, ai sensi della previsione dell'art. 18 della l. 166 del 2000, autorizzando *ulteriori limiti di impegno quindicennali di 2 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2002, quale concorso dello Stato agli oneri derivanti dalla contrazione di mutui o di altre operazioni finanziarie che le Regioni sono autorizzate ad effettuare nei limiti della quota a ciascuna di esse assegnata.*

¹⁹⁰ Come stabilito dall'art. 2 della legge in questione.

La previsione di piste ciclabili, in teoria, rappresenta una delle forme più ecologicamente “avanzate” rispetto al problema della tutela dell’ambiente, ma, purtroppo, la loro realizzazione non è ancora decollata, risultando del tutto assente o, comunque, non coordinata nella stragrande maggioranza dei Comuni italiani, i quali, per tamponare il problema, preferiscono chiudere i centri storici ottenendo, nel contempo, la circolazione ciclopedonale abbastanza sicura senza alcun impegno economico.

CAPITOLO VI

1. Uno sguardo ad alcune regionali: la legge 20 del 2000 dell' Emilia Romagna e la legge 16 del 2004 della Campania

Il nostro Paese, come era ovvio che fosse, ha vissuto dei profondi cambiamenti; pertanto, la situazione attuale è alquanto diversa rispetto a quella degli anni in cui fu emanata la prima legge sull'urbanistica, la n. 1150 del 1942. All'epoca ci si trovava nel pieno del secondo conflitto mondiale e, quindi, l'influenza del fascismo era ancora molto forte e non era ancora entrata in vigore la Costituzione, con i suoi diritti e i suoi doveri. Lo stesso rapporto pubblica amministrazione privato è cambiato nel corso degli anni, al punto che si è compreso che l'apporto del privato è di fondamentale importanza e di "sostanziale ausilio" per lo Stato, non essendo più un soggetto che agisce in maniera isolata, nel suo esclusivo interesse, ma che, partendo proprio da tale interesse, può contribuire alla soddisfazione dell'intera collettività, anche, ad esempio, esprimendo la propria opinione sulla elaborazione di un piano o elaborando lui stesso piani di interesse collettivo. Infine, una nuova attenzione è maturata rispetto ai problemi legati all'ambiente, che è diventato il fine ultimo oltre che il principio base di tutta la legislazione in materia di governo del territorio.

Le Regioni, specie dopo la modifica del titolo V della Costituzione del 2001– ma qualcuna aveva già provveduto precedentemente – hanno dovuto adeguare la propria normativa interna in materia di governo del territorio a tutte queste "novità", a cominciare, ovviamente dal rispetto per l'ambiente, a finire alla partecipazione dei privati nella pianificazione.

Per ovvie ragioni di spazio ci si soffermerà sull'analisi di due leggi a campione: quella dell'Emilia Romagna e quella della Campania.

In particolare, quella dell'**Emilia Romagna** - nota regione virtuosa – è la n. **20 del 20 marzo 2000** ed è intitolata "**Disciplina Generale sulla Tutela e l'Uso del Territorio**". Il primo scopo che tale legge si prefigge, e che è contenuto nell'art. 1, è quello di «realizzare un efficace ed efficiente sistema di

programmazione e pianificazione territoriale che operi per il risparmio delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche al fine del benessere economico, sociale e civile della popolazione regionale, senza pregiudizio per la qualità della vita delle future generazioni». A tal fine, essa intende promuovere un uso appropriato delle risorse ambientali, naturali, territoriali e culturali, riorganizzando le competenze esercitate ai diversi livelli istituzionali e promuovendo modalità di raccordo funzionale tra gli strumenti di pianificazione, in attuazione del principio di sussidiarietà. Infatti, sottolinea la necessità di una cooperazione tra gli enti locali, ovvero la Regione, la Provincia e il Comune, valorizzando la concertazione con le forze economiche e sociali nella definizione delle scelte di programmazione e pianificazione, in una auspicata logica di semplificazione dei procedimenti amministrativi, nei quali deve essere, al tempo stesso, garantita la trasparenza ed il contraddittorio.

È interessante rilevare che è specificamente ammessa la possibilità che siano conclusi accordi pubblico-privati nel corso dell'iter procedimentale del piano e che tali accordi *«costituiscano parte integrante dello strumento urbanistico, risultando così assoggettati alle medesime forme di pubblicità e partecipazione compreso l'obbligo di motivazione della scelta programmata definita consensualmente¹⁹¹»*. È chiaro che, se c'è la possibilità di concludere accordi c'è, prima ancora, la previsione relativa alla partecipazione dei cittadini: infatti, l'art. 8 dispone che *«1. Nei procedimenti di formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica sono assicurate: a) la concertazione con le associazioni economiche e sociali, in merito agli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire; b) specifiche forme di pubblicità e di consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi, in ordine ai contenuti degli strumenti stessi. 2. Nei medesimi procedimenti, gli enti locali con lo Statuto o con appositi regolamenti possono prevedere, ai sensi delle Leggi 8 giugno 1990, n. 142 e 7 agosto 1990, n. 241, ulteriori forme di pubblicità e di consultazione dei cittadini oltre a quelle previste dalla presente legge»*. Il comma 3, inoltre, si preoccupa di garantire che,

¹⁹¹ Art. 18.

nell'ambito della formazione degli strumenti che incidono direttamente su situazioni giuridiche soggettive, sia garantita la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, attraverso la più ampia pubblicità degli atti e documenti comunque concernenti la pianificazione, assicurando il tempestivo ed adeguato esame delle deduzioni dei soggetti intervenuti e l'indicazione delle motivazioni in merito all'accoglimento o meno delle stesse. Appare, dunque, chiaro che con tali previsioni si intenda rimarcare la possibilità di accordi tra pubblico e privato non solo in merito alla pianificazione operativa e di attuazione, ma anche a tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica. Inoltre, sempre nell'art. 18 comma 1, la proposta del privato, pur non escludendosi una personale utilità privata, deve consistere in un progetto o in una iniziativa di rilevante interesse per la comunità locale: in buona sostanza, deve essere munita di una valenza soggettiva.

Rispetto al tema specifico di cui ci si occupa, vale a dire la riqualificazione urbana, al corpo normativo del 2000 è stato aggiunto¹⁹² l'art. 7 *ter*, contenente “*Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente*”. Tale norma sottolinea che l'obiettivo della pianificazione urbanistica è quello di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto della disciplina relativa agli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale, in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici degli ambiti ove tali edifici sono ubicati. Pertanto, al comma 2, lett. *a*), annovera, tra gli obiettivi di interesse pubblico, la promozione della riqualificazione urbana, anche attraverso interventi edilizi che qualifichino i tessuti urbani disincentivando, nel contempo, la diffusione insediativa e il consumo di suolo.

Non solo. La norma si preoccupa anche di prevedere che sia realizzato un significativo miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, con l'applicazione integrale dei requisiti di prestazione energetica degli edifici e degli impianti energetici e che sia incentivata la realizzazione di interventi di

¹⁹² Dall'art. 16 della legge regionale 6 del 2009.

adeguamento o miglioramento sismico, in applicazione della normativa tecnica per le costruzioni, in special modo nei comuni classificati a media sismicità. A ciò si aggiunga la previsione del comma 2, lett. *d)* ed *e)*, relative all'eliminazione delle barriere architettoniche e al rispetto dei requisiti igienico sanitari degli abitati e dei locali di abitazione e lavoro, nonché dei requisiti relativi alla sicurezza degli impianti, alla prevenzione degli incendi e alla sicurezza dei cantieri.

Nell'osservanza dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e differenziazione¹⁹³, si ribadisce¹⁹⁴ che i livelli di pianificazione territoriale e urbanistica sono tre: quello regionale, quello provinciale e quello comunale. Ai Comuni sono conferite tutte le funzioni di governo del territorio non esplicitamente attribuite agli altri livelli di pianificazione sovraordinati e, nei casi stabiliti dalla legge, i Comuni di minore dimensione demografica possono esercitare le funzioni pianificatorie in forma associata. La Regione e la Provincia hanno solo le funzioni di pianificazione riconosciute loro dalla legislazione nazionale e regionale, che attengono alla cura di interessi di livello sovracomunale o che non possono essere efficacemente svolte a livello comunale, ferma restando la possibilità, in tali casi, che i Comuni partecipino, con adeguate forme, all'esercizio delle funzioni attribuite agli altri livelli di pianificazione sovraordinati. Ovviamente, gli strumenti previsti ai fini della pianificazione sono i piani generali e settoriali¹⁹⁵: in particolare, i primi coordinano e portano a sistema l'insieme delle previsioni dei piani sovraordinati vigenti e definiscono prescrizioni, direttive ed indirizzi che dovranno essere osservati dalla pianificazione subordinata, fissando il quadro di riferimento, in termini conoscitivi e normativi, e stabilendo gli obiettivi prestazionali che dovranno essere perseguiti dagli strumenti settoriali. I secondi, invece, sono predisposti ed

¹⁹³ Definiti dal comma 3 dell'art. 4 della Legge 15 marzo 1997, n. 59.

¹⁹⁴ Art. 9.

¹⁹⁵ Come detto, i piani generali sono gli strumenti con i quali ciascun ente pubblico territoriale detta, per l'intero ambito di propria competenza, la disciplina di tutela e uso del territorio, mentre i piani settoriali sono gli strumenti con i quali, nei casi espressamente previsti dalla legge, gli enti pubblici territoriali e gli enti pubblici preposti alla tutela di specifici interessi dettano la disciplina di tutela e uso del territorio relativamente ai profili che ineriscono alle proprie funzioni.

approvati nel rispetto delle previsioni dei piani sovraordinati e degli obiettivi strategici e delle scelte del piano generale del medesimo livello di pianificazione, sviluppando e specificando gli obiettivi prestazionali di settore ivi stabiliti.

Lo strumento attraverso il quale si provvede alla riqualificazione urbana nella legge emiliana è il Piano Operativo Comunale (POC)¹⁹⁶: esso individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Trascorso tale periodo, cessano di avere efficacia le previsioni del POC non attuate, sia quelle che conferiscono diritti edificatori sia quelle che comportano l'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio¹⁹⁷. Il POC deve contenere un apposito elaborato, il *Documento programmatico per la qualità urbana*, tramite il quale si interviene in quelle parti significative della città comprensive di quelle disciplinate dal POC stesso, individuando i fabbisogni abitativi, le dotazioni territoriali e le infrastrutture per la mobilità, definendo gli elementi di identità territoriale da salvaguardare e perseguendo gli obiettivi del miglioramento dei servizi, della qualificazione degli spazi pubblici, del benessere ambientale e della mobilità sostenibile. Inoltre, esso deve contenere le specifiche valutazioni di sostenibilità e fattibilità relative ad ogni trasformazione, prevedendo anche le tipologie di intervento e degli operatori oltre che il coinvolgimento di risorse finanziarie pubbliche e private, indicando i costi dell'intervento e la ripartizione degli stessi tra i soggetti partecipanti al programma, del quale vanno evidenziati i tempi di esecuzione e le diverse fasi temporali di realizzazione degli interventi. L'intervento di riqualificazione urbana disciplinato dal POC è di dimensioni e consistenza tali da incidere sulla riorganizzazione della città e persegue¹⁹⁸ una serie di obiettivi tra cui il miglioramento delle condizioni di salubrità e sicurezza;

¹⁹⁶ Previsto dall'art. 30.

¹⁹⁷ Cessano, in particolare, di avere efficacia quelle previsioni del POC per le quali, alla data di scadenza del termine quinquennale, nel caso di intervento indiretto, non sia stato adottato o presentato il PUA, prescritto dal POC stesso; ma anche, nel caso di intervento diretto, se non è stata presentata la denuncia di inizio attività ovvero non è stata presentata domanda per il rilascio del permesso di costruire. Inoltre, in merito ai vincoli espropriativi, le previsioni del POC cessano di avere efficacia se non è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera ovvero non è stato avviato il procedimento di approvazione di uno degli atti che comporta dichiarazione di pubblica utilità, secondo la legislazione vigente.

¹⁹⁸ Ai sensi del comma 2 *ter*.

l'arricchimento della dotazione dei servizi, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali occorrenti; la riduzione della congestione urbana, garantendo l'accessibilità nelle sue varie forme; il risparmio dell'uso delle risorse naturali disponibili ed in particolare il contenimento del consumo delle risorse energetiche; la realizzazione di offerta abitativa, con particolare riferimento agli alloggi di edilizia residenziale sociale.

Il POC può stabilire che gli interventi di trasformazione previsti siano attuati attraverso società aventi come oggetto la trasformazione di aree urbane¹⁹⁹; inoltre²⁰⁰, esso può assumere il valore e gli effetti non solo dei progetti di valorizzazione commerciale di aree urbane, ma anche dei piani pluriennali per la mobilità ciclistica²⁰¹.

Il Comune può attivare un concorso pubblico, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale definiti dal Piano Strutturale Comunale (PSC); ad esso possono prendere parte i proprietari degli immobili situati negli ambiti individuati dal PSC, nonché gli operatori interessati a partecipare alla realizzazione degli interventi. Alla conclusione delle procedure concorsuali, il Comune stipula²⁰² un accordo con gli aventi titolo alla realizzazione degli interventi; è assicurata la massima partecipazione e cooperazione dei soggetti pubblici e privati, nelle forme più idonee individuate dall'Amministrazione comunale, con particolare attenzione al coinvolgimento dei cittadini che risiedono o operano nell'ambito da riqualificare ovvero negli ambiti urbani interessati dagli effetti della riqualificazione. La deliberazione di approvazione del POC si esprime sulle specifiche proposte avanzate da amministrazioni, associazioni e parti sociali.

Infine, la legge prevede il RUE, Regolamento Urbanistico ed Edilizio, contenente le norme attinenti alle attività di costruzione, di trasformazione fisica e funzionale e di conservazione delle opere edilizie, ivi comprese le norme

¹⁹⁹ Di cui all'art. 6 della Legge Regionale 3 luglio 1998, n. 19.

²⁰⁰ Ai sensi del comma 8.

²⁰¹ Di cui alla L.19 ottobre 1998, n. 366.

²⁰² Ai sensi dell'art. 18.

igieniche di interesse edilizio, nonché la disciplina degli elementi architettonici e urbanistici, degli spazi verdi e degli altri elementi che caratterizzano l'ambiente urbano. In conformità alle previsioni del PSC, il RUE stabilisce la disciplina generale relativa ad interventi di trasformazione negli ambiti consolidati e nel territorio rurale, e ad interventi diffusi sul patrimonio edilizio esistente sia nel centro storico sia negli ambiti da riqualificare.

La successiva legge n. 31 del 2002 - recante la “*Disciplina generale dell’edilizia*” - apporta delle modifiche alla legge del 2000; in particolare, l’art. 47 sottolinea che il monitoraggio in merito all’analisi e alla valutazione degli effetti sul territorio e sulla qualità dell’attività edilizia deve essere effettuato dalla Regione, ragion per cui i Comuni sono tenuti a fornire alla stessa gli elementi conoscitivi necessari per svolgere l’attività prevista. A tale scopo, la Giunta regionale definisce, previa intesa con gli enti locali, nell’ambito della Conferenza Regione- Autonomie locali²⁰³, i dati e le informazioni che devono essere raccolti e resi disponibili da parte degli enti locali, nonché i tempi e le modalità di trasmissione degli stessi.



Per quanto riguarda, invece, la **Legge Regionale Campania del 17 dicembre 2004, n. 16**, recante *Norme sul governo del territorio*, c’è da dire, *in primis*, che essa vuole tutelare gli assetti, le trasformazioni e le utilizzazioni del territorio al fine di garantirne lo sviluppo, nel rispetto del principio di sostenibilità, mediante un efficiente sistema di pianificazione territoriale e urbanistica articolato a livello regionale, provinciale e comunale, garantendo, nel contempo, il rispetto non solo del principio di sussidiarietà -che garantisce la suddivisione delle competenze - ma anche dei principi di trasparenza, efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, mediante la semplificazione dei procedimenti di programmazione e pianificazione. Anche in Campania le attività di pianificazione del territorio vogliono assicurata la concertazione di tutti i livelli istituzionali con le organizzazioni economiche e sociali e con le associazioni ambientaliste

²⁰³ Ai sensi dell’art. 31 della Legge Regionale n. 3 del 1999.

legalmente riconosciute, al fine di promuovere l'uso razionale e lo sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il consumo di suolo. Infatti, l'art. 2 si preoccupa di sottolineare che tra gli obiettivi della pianificazione ci sono la salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico e vulcanico; la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico - ambientali e storico culturali; la conservazione degli ecosistemi; la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi; il miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri abitati; il potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale; la tutela e lo sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse, ma anche del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

Lo strumento tramite il quale il Comune disciplina la tutela ambientale e le trasformazioni urbanistiche ed edilizie dell'intero territorio comunale è il Piano urbanistico comunale (Puc). Esso sostituisce il vecchio piano regolatore assumendo una fisionomia più semplice e snella e, in coerenza con le disposizioni del Piano territoriale regionale e del Piano territoriale di coordinamento provinciale, individua gli obiettivi da perseguire nel governo del territorio comunale e gli indirizzi per l'attuazione degli stessi; definisce gli elementi del territorio urbano ed extraurbano, raccordando la previsione di interventi di trasformazione con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico ambientali, agro-silvo-pastorali e storico-culturali disponibili. Inoltre, esso stabilisce la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, in esse individua le aree non suscettibili di trasformazione ed indica le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili nelle singole zone, garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonché lo sviluppo sostenibile del territorio comunale. Un altro aspetto di non poco valore in merito al PUC è che esso promuove l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso il ricorso a concorsi di progettazione; inoltre, disciplina i sistemi di mobilità di beni e persone. Tra le altre previsioni che lo

riguardano, infine, il Puc realizza un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria e realizza un razionale inserimento territoriale ed urbano degli insediamenti.

Solitamente, al Puc sono allegate le norme tecniche di attuazione – NTA – riguardanti la manutenzione del territorio e la manutenzione urbana, il recupero, la trasformazione e la sostituzione edilizia, il supporto delle attività produttive, il mantenimento e lo sviluppo dell'attività agricola e la regolamentazione dell'attività edilizia.

È la Giunta comunale l'organo deputato a predisporre tale piano, previa consultazione delle organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste di livello provinciale; rispetto ad esso, possono essere presentate, nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione, delle osservazioni in ordine alle proposte ivi contenute, da parte di chiunque. Nei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, il suddetto termine è ridotto a quaranta giorni.

Entro novanta giorni dalla scadenza del termine²⁰⁴, il consiglio comunale esamina le osservazioni, adegua la proposta di Puc alle osservazioni accolte ed adotta il Puc. Il piano adottato è trasmesso alla provincia per la verifica di compatibilità con gli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati e di conformità con la normativa statale e regionale vigente. La verifica è affidata all'Assessorato provinciale competente nella materia dell'urbanistica ed è conclusa entro novanta giorni dalla data di ricezione del piano, corredato degli allegati previsti dalla normativa vigente. Trascorso tale termine, la verifica si intende positivamente conclusa. In caso di esito negativo della verifica, il Presidente della provincia, nei quindici giorni successivi alla scadenza, convoca una conferenza di servizi - alla quale sono invitati a partecipare il sindaco, o un assessore da lui delegato, e i dirigenti delle strutture provinciali e comunali competenti – i cui esiti sono ratificati dal consiglio comunale entro venti giorni dalla loro comunicazione, pena la decadenza dei relativi atti. Il Puc è approvato

²⁰⁴ Sessanta giorni nei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti.

con decreto del Presidente della provincia, previa delibera di giunta provinciale, ed è pubblicato sul bollettino ufficiale della regione Campania. Decorsi quindici giorni dalla pubblicazione, entra in vigore ed acquista efficacia a tempo indeterminato.

Anche nella legislazione campana, ovviamente, sono previste le STU; infatti, l'art. 36 ne consente la costituzione, da parte dei comuni, anche con la partecipazione delle province e della regione, allo scopo di progettare e realizzare interventi finalizzati alla trasformazione urbana e territoriale. Devono essere società a capitale interamente pubblico o miste a capitale prevalentemente pubblico.

2. Integrazione tra le discipline regionali e le politiche comunitarie: il Quadro D'azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea ed i Progetti Integrati

La necessità di adeguare le città alle mutate esigenze sociali ed ambientali ha comportato che ciascuna regione si munisse di tutti gli strumenti idonei a tale fine; ma tali strumenti hanno dovuto fare i conti con il territorio sul quale dovevano essere utilizzati. Infatti, le Regioni più ricche, nelle quali sussistono meno difficoltà legate al territorio, sono riuscite non solo a pianificare in modo che le loro città assumessero la fisionomia in linea con la rivalutazione richiesta, ma sono riuscite anche ad attuare piani come quelli della mobilità o del traffico che concorrono alla realizzazione di una città anche sostenibile. Le Regioni con un territorio più aspro, con le difficoltà legate alla disoccupazione, alla mancanza di fondi, invece, non sono riuscite del tutto, o forse solo in minima parte, a dare attuazione concreta alla rivalutazione delle proprie città. È questa la ragione per la quale, in questa trattazione, sono state scelte come campione la legge di una Regione molto “virtuosa” e quella di una Regione che, purtroppo, è caratterizzata da un territorio con difficoltà di ogni genere. Gli strumenti di pianificazione sono previsti sia nell’una che nell’altra legge, a dimostrazione che, almeno sulla carta, l’intenzione di occuparsi di una realtà così complessa ed interessante per la vita dei cittadini c’è in entrambe le Regioni, ma, nei fatti, la Campania è rientrata, insieme con tutte le altre Regioni del Mezzogiorno, nel cd. Obiettivo 1 previsto dalla Commissione Europea per lo stanziamento dei Fondi Strutturali necessari alla realizzazione di obiettivi fondamentali altrimenti non realizzabili. Infatti, l’Unione Europea è dovuta intervenire affinché tali Regioni venissero aiutate innanzitutto dal punto di vista economico, elaborando Programmi d’azione che si integrassero su ciascun territorio, in maniera differenziata ed adeguata alle sue caratteristiche specifiche.

Infatti, nel 1997, la Commissione, tramite la comunicazione “La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo”, ha espresso l’intenzione di esaminare le politiche dell’UE in funzione del loro impatto sulle

zone urbane e di migliorare l'integrazione politica a livello urbano; la reazione delle istituzioni comunitarie, ma anche dei Ministri delle Politiche regionali e dell'assetto territoriale è stata molto positiva e propositiva, tant'è che la Commissione è stata invitata ad intraprendere ulteriori azioni che garantissero che le molte politiche comunitarie con rilevanza a livello urbano acquistassero maggiore efficacia, riservando notevole attenzione alle potenzialità delle aree urbane e alle sfide che queste sono chiamate ad affrontare.

A seguito della comunicazione del 1997, dunque, la Commissione ha adottato il **Quadro D'azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea**, attraverso il quale si è inteso progredire nella direzione di una maggiore efficacia delle politiche comunitarie previste dal Trattato, aumentandone la sensibilità verso le problematiche urbane e assicurando che risultino favorevoli allo sviluppo urbano integrato. La stessa Commissione ha ribadito che non vi è l'intenzione di definire nuove responsabilità in materia di problematiche urbane o di elaborare definizioni o soluzioni specifiche a livello europeo, proprio perché le soluzioni devono nascere e svilupparsi sul territorio, in funzione delle realtà locali e nell'ambito del contesto istituzionale di ciascuno Stato membro. Nel contempo, però, ha inteso garantire un'azione comunitaria in materia di problematiche urbane, caratterizzata da obiettivi più precisi e da un miglior coordinamento. Infatti, il Quadro d'azione prevede quattro obiettivi interdipendenti:

1. *Migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città*, per cui è necessario migliorare l'efficienza del contributo dei Fondi strutturali, rispetto alla pianificazione regionale, al fine di promuovere la cooperazione tra aree urbane in diversi Stati membri, ampliando le opportunità di sviluppo congiunto. Nell'ambito di questo obiettivo, viene rivolta un'attenzione particolare allo sviluppo di una più consistente dimensione urbana nelle politiche per l'occupazione, mediante il rafforzamento della partecipazione locale e del sostegno alle iniziative locali in materia di sviluppo e occupazione, per riuscire a rafforzare il ruolo delle città, quali centri d'innovazione e di sviluppo economico, in cui promuovere strategie nel settore dei trasporti in grado di ridurre la

congestione del traffico e studiare soluzioni per migliorare il quadro normativo in materia di trasporti pubblici nazionali.

2. *Promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane.* Tale obiettivo si basa sostanzialmente sulla cooperazione nella lotta alla discriminazione e all'emarginazione - prevista nel trattato d'Amsterdam e particolarmente presente nelle aree urbane - intravedendo la necessità di una strategia che miri ad integrare gli aspetti economici, sociali, culturali, ambientali, nonché gli aspetti relativi ai trasporti e alla sicurezza. Ovviamente, al fine di evitare il fenomeno della segregazione nelle città, un particolare rilievo viene dato alle connessioni tra le zone urbane in difficoltà e le più ampie strategie sociali ed economiche, anche offrendo un sostegno costante alla "seconda opportunità per la formazione e l'istruzione".

3. *Tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibili locale e globale,* obiettivo, questo, nel quale si evidenziano gli interventi ambientali che hanno maggiori probabilità di garantire nelle zone urbane miglioramenti dimostrabili sul campo. Pertanto, si raggruppano iniziative comunitarie in grado di produrre effetti in termini di qualità dell'ambiente urbano, nonché in materia di gestione del settore energetico, trasporti, rifiuti, qualità dell'aria, risorse idriche, inquinamento acustico e contaminazione del suolo. Inoltre, è questo l'obiettivo nel quale viene sottolineata la necessità di estendere il sistema del marchio di qualità ecologica e il sistema d'ecogestione e audit (EMAS), allo scopo di migliorare l'efficienza in termini ambientali del settore pubblico e privato.

4. *Contribuire a un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali,* che, infine è un obiettivo che punta ad una maggiore integrazione politica tra i diversi livelli di potere e settori d'intervento, nonché ad un maggior coinvolgimento dei cittadini, i cui poteri devono essere rafforzati, quali condizioni imprescindibili al fine del raggiungimento della sostenibilità urbana.

Al fine della realizzazione di questi quattro obiettivi, la Commissione ha proposto azioni per il miglioramento delle informazioni comparative sulle condizioni urbane, offrendo il proprio sostegno all'iniziativa in materia di scambi

sulle problematiche urbane promossa dagli Stati membri. Soprattutto, è stato previsto ed attuato il monitoraggio delle attività attraverso la costituzione di un gruppo di esperti, incaricato di esaminare i progressi nell'attuazione del quadro d'azione e consigliare la Commissione sulle azioni future, e attraverso delle "piattaforme aperte" per garantire il dialogo con i rappresentanti dei vari livelli di potere e con le altre parti interessate.

In ossequio alle previsioni del Quadro di Azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea, l'Asse V del QCS (2000-2006) Obiettivo 1, dedicato alle città ed allo sviluppo urbano, è intervenuto, a vantaggio proprio delle regioni in maggiore difficoltà, e, nell'intento di *"migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali"*, ha posto in essere un *complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario*. Tali azioni hanno preso il nome di *progetti integrati*, che, nella programmazione 2000-2006, sono stati un momento fondamentale ed innovativo nelle politiche urbane che hanno interessato il nostro Paese, in quanto alla spinta dei Programmi di Iniziativa Comunitaria si è affiancata la promozione di finanziamenti pubblici per la trasformazione della città, l'introduzione di nuovi strumenti urbanistici per l'intervento e lo snellimento di procedure, in una stagione che ha visto riforme della pubblica amministrazione ma anche, come si è evidenziato nelle pagine precedenti, un significativo cambiamento delle modalità di governo delle città. In buona sostanza, i progetti integrati sono stati un vero e proprio *nuovo inizio* nelle politiche urbane e nel governo del territorio, perché hanno coinvolto regioni,

province e comuni sull'intero territorio e non più solo zone a macchia di leopardo²⁰⁵. Non si può dire che il loro utilizzo non abbia sollevato dubbi, specie in merito alle modalità di distribuzione delle risorse finanziarie²⁰⁶, ma è senz'altro vero che tramite essi in tutti i territori regionali le istituzioni a diverso livello sono state spinte verso forme di cooperazione più o meno volontarie, verso accordi ed intese, a dispetto di quanto era sempre accaduto in passato, quando tali processi, pur conosciuti, non sono mai stati posti in essere, e, addirittura, quasi temuti ed evitati.

Non di meno, l'obiettivo positivo conseguito dalla progettazione integrata è stato quello di avere favorito il radicamento di innovazioni procedurali, di nuovi contenuti dei progetti, di nuove forme di intervento in tempi alquanto ristretti anche in quei luoghi in cui *nulla sembra cambiare*.

Come già si è evidenziato nelle pagine precedenti, la città ha un ruolo centrale nei processi di sviluppo, ed in questi processi il suo potenziamento infrastrutturale e il rafforzamento della sua struttura economica sono fondamentali per risolvere le problematiche sociali e migliorare la qualità della vita dei cittadini. I progetti integrati sembrano essere, dunque, riusciti nel diventare gli strumenti prioritari per l'attuazione dell'asse V, coerenti "*rispetto alla definizione del ruolo di ciascuna città o sistema di città nel contesto regionale di appartenenza*". Essi, con la loro specifica identità e la forte caratterizzazione, sono stati individuati subito come strumenti in grado di garantire la coerenza interna, la concentrazione e la verificabilità dei risultati in termini di efficacia dell'azione di sviluppo promossa e realizzata sul territorio.

Nel selezionare i Progetti Integrati di maggiore interesse, si è badato a che essi fossero indirizzati non all'intero territorio uniformemente, ma che fossero aderenti alle scelte delle Regioni sul ruolo delle singole città. Il QCS ha previsto, inoltre, in linea con il Quadro d'Azione, che competenti territorialmente per i

²⁰⁵ Da Dossier Città e Sviluppo Urbano - Aprile 2006 –Progetto Reti Per Lo Sviluppo Locale "L'esperienza della progettazione integrata per lo sviluppo urbano nel Mezzogiorno", 58.

²⁰⁶ Ricordano, infatti, i finanziamenti a pioggia delle tante politiche per lo sviluppo degli anni passati.

progetti di sviluppo urbano fossero gli Enti Locali, in termini soprattutto di disponibilità di informazioni e di dati di base socioeconomici, ambientali e territoriali, di strumenti di monitoraggio, comunicazione, concertazione con la popolazione, ma anche rispetto all'analisi finanziaria degli investimenti per il coinvolgimento degli operatori privati.

Allo sviluppo urbano è stata dedicata una quota importante delle risorse pubbliche per la progettazione integrata nelle regioni dell'Obiettivo 1, essendo interessate da Progetti Integrati molte città del Mezzogiorno: Avellino, Benevento, Napoli e Salerno, per la Campania; Bari in Puglia; Sassari, Oristano, Cagliari in Sardegna; Palermo e Catania in Sicilia. Per altre città - Caserta, Capua, Reggio Calabria, Taranto - invece, altri Progetti Integrati hanno dovuto soffermarsi su motivazioni differenti, quali il rafforzamento della capacità di attrazione culturale e turistica, pur mantenendo una forte caratterizzazione sulle problematiche urbane. Ma sono da menzionare, oltre a questi, anche i due Programmi Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) nelle città di Matera e Potenza, in Basilicata, e i sette Progetti Strategici Urbani (PSU) in Calabria, riguardanti le città di Catanzaro, Cosenza, Crotone, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Lamezia Terme e Rende.

Nell'ambito di tali progetti è stata rilevata l'importanza che hanno rivestito numerose iniziative locali che sono, poi, confluite nella costruzione dei singoli PIT, le quali sono state l'espressione di un'armonica" cooperazione inter-istituzionale e pubblico-privata", ma soprattutto di elaborazione strategica dei progetti, stimolati dalle regole imposte dai centri erogatori dei finanziamenti e dalla necessità di selezionare le priorità di intervento e di ottimizzare i processi decisionali, i cui tempi "brevi" erano indispensabili alla riuscita dei progetti stessi. Non si può negare che, in alcuni casi, è stato veramente notevole lo sforzo fatto per focalizzare le problematiche più urgenti dei diversi sistemi urbani, da cui è conseguita la necessità di individuare strumenti e risorse adeguate per l'intervento, per quanto spesso la retorica dell'intervento nel Mezzogiorno²⁰⁷ abbia

²⁰⁷ Incentrato sul binomio sviluppo-occupazione.

spinto ai margini dell'azione e dei finanziamenti la città, pur considerando così determinante lo sviluppo territoriale (come accade nel caso della Sicilia e della Puglia).

In molte realtà urbane la progettazione integrata è stata l'occasione per consolidare nuove modalità di progettazione e di intervento, ma è stata anche l'opportunità per introdurre alcune innovazioni decisive per la riqualificazione e lo sviluppo urbano, spingendosi verso un finanziamento "diffuso" e non particolarmente strategico, abbandonando i criteri di severa selezione di progetti ed interventi.

Particolare menzione la merita, tra tutti i vari Progetti Integrati, quello intitolato "**Città di Caserta**", interessante perché fa parte di un piano complessivo di rilancio del sistema urbano, avviato già nel 1998 e che, specificamente, integra la programmazione progettuale già avviata attraverso altri strumenti, come il piano pluriennale delle opere pubbliche, il Programma PRUSST, l'URBAN II. Inoltre, esso ha un forte legame funzionale con il Progetto "Grande Reggia", approvato separatamente rispetto al primo e che ha condotto, fra l'altro, all'unificazione dei Tavoli di Concertazione dei due Progetti — scelta, questa, che ha permesso agli attori locali di sperimentare concretamente il significato della dimensione integrata degli interventi. La strategia di fondo dei due Progetti è quella di rilanciare il patrimonio turistico del casertano e valorizzare le nuove forme di economia nascenti (in particolare nell'artigianato), legate alla valorizzazione delle risorse dell'area. Le prospettive di sviluppo della città — a cui entrambi i Progetti contribuiscono — sono, dunque, impennate sulla valorizzazione della Reggia vanvitelliana, di cui si tenta di "rompere le barriere" rispetto al centro storico cittadino. La *ratio* del Progetto "Città di Caserta", dunque, è quella, da un lato, di porre in essere operazioni di riqualificazione del Centro Storico, sostenendo la riqualificazione del tessuto imprenditoriale e alcuni interventi di formazione, dall'altro, di continuare a mantenere i lavori previsti per la Reggia di manutenzione, riqualificazione e restauro, che rischiano di

rimanere isolati e di non essere in grado di produrre forme positive di integrazione del monumento con la città.

Altro Progetto che merita menzione è “**Area Metropolitana di Bari**”, che è stato l’occasione per rafforzare e rendere più concreta la strategia complessiva di sviluppo urbano dell’area. Il Progetto costituisce infatti lo strumento – o uno degli strumenti – per aggregare i Comuni dell’area metropolitana in un progetto generale di sviluppo ed integrazione dell’area 36, contribuendo a creare le condizioni, anche sul piano del consolidamento dei rapporti e delle relazioni istituzionali, per avviare il processo di costituzione della Città Metropolitana. Esso comprende i Comuni di Adelfia, Bari, Binetto, Bitetto, Bitritto, Capurso, Casamassima, Cellamare, Modugno, Mola di Bari, Noicattaro, Palo del Colle, Rutigliano, Sannicandro di Bari, Triggiano, Valenzano, per una popolazione complessiva pari a circa 600.000 abitanti. Concertando il PIT, tali Comuni hanno accettato l’idea di potenziare i caratteri di sistema dell’area metropolitana, assumendo come riferimento un progetto di sviluppo e di integrazione che trascende certamente i limiti temporali e di risorse del PIT. In buona sostanza, l’obiettivo del Progetto è il consolidamento del polo di reti e nodi di servizi presente nell’area metropolitana, sia con riferimento alle infrastrutture di logistica e di trasporto, sia riguardo ai servizi innovativi di rete basati sulla Società della Conoscenza, intervenendo in un’area che ha fra i suoi punti di forza la presenza di un tessuto produttivo abbastanza solido, con buona propensione all’esportazione e con delle punte di eccellenza nel settore terziario, e la presenza di poli tecnologici importanti.

Infine, va menzionato il PIT “**Palermo capitale dell’Euromediterraneo**”, che si colloca in continuità esplicita (strategica ed attuativa) con i programmi in corso o conclusi di sviluppo urbano, in particolare con il Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN, considerato come esperienza positiva sia per gli effetti visibili ottenuti, sia per la costruzione del partenariato strategico per lo sviluppo della città. Alla base di questo PIT c’è l’assunto che il territorio del Comune di Palermo, collocato in un’area a forte valenza strategica per lo sviluppo

dell'economia del Mediterraneo, ed avendo a suo favore notevoli punti di forza - ad esempio, la collocazione geografica che la pone al centro dell'Euromediterraneo, il patrimonio culturale multifattoriale e multidisciplinare, la presenza di particolari fattori endogeni che rendono il territorio potenzialmente competitivo - non è sufficientemente attrezzato per sostenere concretamente questo ruolo, anche per la mancanza di un modello di sviluppo in grado di integrare tra loro i suddetti punti di forza. Il modello di intervento delineato, dunque, ha avuto lo scopo di realizzare tutte le potenzialità offerte alla città di Palermo dall'apertura dell'area di libero scambio, trasformandola da "corridoio" di connessione tra l'Europa ed il Mediterraneo a "centro strategico" dell'Euromediterraneo e, quindi, affermandola quale luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati.

L'esperienza del periodo QCS 2000-2006 ha evidenziato varie difficoltà, legate soprattutto alle lentezze operative nella relazione tra regioni e città; tutto sommato, però, i risultati conseguiti sono stati positivi, pertanto, nella programmazione 2007-2010, si è cercato di "tenerli presenti" e di bypassare gli ostacoli incontrati nella precedente programmazione, privilegiando l'effettivo sviluppo di funzioni, attraverso la ricerca, ad esempio, *"di migliori modalità di interlocuzione e comprensione reciproca tra regioni e città"*. L'esperienza 2000-2006 ha consentito non solo l'identificazione di possibili aree di miglioramento riconducibili all'adozione di piani di investimenti più efficaci nel loro livello di integrazione e nella sequenza del ciclo progettuale, ma anche una maggiore attenzione alla reale maturità e fattibilità tecnico-urbanistica e istituzionale degli interventi da ammettere a finanziamento, e l'aumento della coerenza strategico - operativa tra obiettivi della programmazione regionale e gli investimenti. Le Regioni hanno mobilitato le proprie "strutture sperimentando forme più pregnanti di delega" dell'attuazione verso raggruppamenti formali di enti locali (Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia, Puglia, Basilicata). Ci sono stati dei casi in cui l'esperienza realizzata è stata giudicata ancora insoddisfacente, come in Sardegna, o molto parziale, come in Calabria, ma ciò non implica che il modello debba

essere negato, quanto piuttosto che sia necessaria una più forte mobilitazione proattiva²⁰⁸.

Il “*Documento Strategico Mezzogiorno - Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007 – 2013*”, in particolare nel paragrafo “Funzioni urbane”, sottolinea l’importanza di un’adeguata definizione e aggiornamento degli strumenti ordinari di pianificazione, controllo e gestione urbanistica e ambientale (in assenza dei quali è difficile progettare la promozione di funzioni), indicando, peraltro, due aree comuni di riflessione operativa: la prima relativa all’opportunità o meno di valorizzare la funzione di servizio all’intera area del Mezzogiorno delle grandi città metropolitane; la seconda relativa al come avvicinare tra loro, con migliori collegamenti, le città del Mezzogiorno e consentire quindi la “promozione di una migliore circolazione di idee, intelligenza, affari, progetti”. Pertanto, nelle Linee Guida della Commissione europea sulla programmazione 2007-2013, in particolare nel paragrafo dedicato alle Città, si sottolinea che lo strumento in grado di garantire coerenza tra gli interventi e la loro qualità ambientale è un *Piano di sviluppo a medio - lungo termine per il risanamento urbano*, ribadendo, in tal modo, che è sul lungo periodo che si può riuscire ad ottenere risultati migliori, tangibili e più duraturi.

²⁰⁸ In realtà, in Sardegna tale mobilitazione ha già dato segno di essersi manifestata da tempo, mentre in Calabria si sono registrati progressi nell’avanzamento procedurale necessario a consentire ai progetti di entrare nella fase attuativa. Cfr. “Documento Strategico Mezzogiorno-Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007– 2013”.

3. Le nuove strategie per il periodo di programmazione 2007-2013

Il 13 ottobre 2005, alle soglie della fine del periodo di programmazione 2000-2006, la Direzione Generale per le Politiche Regionali, in coordinamento con il Comitato delle Regioni, e con la partecipazione delle rappresentanze del Parlamento e del Consiglio, ha approvato la “Risoluzione sulla dimensione urbana nel contesto dell’allargamento”, che giunge al termine di un percorso di maturazione sia culturale che politica ed in cui viene riconosciuto unanimemente un ruolo di modello di riferimento all’iniziativa comunitaria Urban.

Rispetto al nuovo periodo di programmazione 2007-2013, ciò che si intende perseguire è il *mainstreaming urbano*²⁰⁹, elaborando una strategia in materia di politiche urbane che “prende il via dai punti di forza dell’iniziativa Urban”, tant’è che essa viene provvisoriamente denominata come Urban+. In buona sostanza, in tale documento si evidenzia l’intenzione di una sorta di “cambio di rotta” partendo dagli “Orientamenti sulla revisione di metà periodo dei programmi italiani dell’Obiettivo 1” e tenendo conto degli importanti mutamenti evolutivi che si sono verificati nella struttura stessa dell’Unione, i quali hanno concorso al verificarsi di sostanziali cambiamenti a livello delle sue politiche generali. Alla luce di questa modificazione del quadro di riferimento complessivo, si deve ammettere che i limiti imputati alla programmazione dello sviluppo urbano, in Italia, nell’ambito dei Fondi strutturali, potevano essere riportati anche ad un indirizzo europeo carente. Grazie al costante monitoraggio operato, le politiche urbane portate avanti dall’Europa hanno potuto essere rivisitate, e, con coraggio, si è proceduto, in vista del nuovo periodo di programmazione, ad una loro radicale rimodulazione; tutto ciò ha comportato importanti cambiamenti al livello della strategia comunitaria di sviluppo regionale, specie nella sua dimensione territoriale, consentendo, alle città dell’Unione, di beneficiare di orientamenti nazionali, indirizzi regionali, modelli e strumenti rinnovati, che possono concorrere a conferire alle aree urbane un ruolo da protagoniste assolute della progettazione integrata territoriale.

²⁰⁹ Che tradotto in italiano significa integrazione urbana.

In realtà, il “mainstreaming urbano” è una nuova iniziativa Urban, non più isolata e indipendente, ma ripresa nel quadro generale dei Fondi Strutturali. E’ significativo che, ancora nel 2003, in occasione di una delle prime riunioni indette per discutere della dimensione urbana nel prossimo periodo di programmazione, alcuni fra i rappresentanti delle associazioni delle città e delle Regioni²¹⁰, abbiano proposto il «mantenimento a titolo complementare di un programma analogo all’iniziativa comunitaria Urban per azioni ”soft”», sebbene la maggioranza degli interpellati si fosse già espressa a favore di un completo mainstreaming urbano. Infatti, nella Motivazione alla Risoluzione di cui sopra si chiarisce che, in sostanza, Urban viene ad essere «integrato negli obiettivi della politica regionale», per garantire «la continuità del successo dell’iniziativa», per cui quella del mainstreaming è, più che altro, una sorta di semplificazione amministrativa.

Il Progetto Urban, del quale si è fatta menzione più volte nel presente lavoro, ha conseguito notevoli risultati in tutti gli ambiti nei quali è stato posto in essere: a cominciare dal cosiddetto “Urban acquis”, in cui si sono realizzati l’integrazione fra misure e l’implementazione intersettoriale, la condivisione delle competenze, la partecipazione dei cittadini e un forte partenariato locale, oltre ad una selezione degli interventi trasparente, alla concentrazione e alla raccolta di competenze e risorse, alla semplificazione amministrativa, allo scambio di esperienze, alla loro capitalizzazione e riproposizione²¹¹. Le priorità riconosciute in tale progetto sono state quella dell’equilibrio fra competitività economica, coesione sociale e qualità ambientale e quella del rendere le città vivibili, un luogo di scelta fra opportunità e di creazione di identità.

Dopo il pieno accoglimento degli esiti del progetto Urban in seno alla Politica di coesione comunitaria sancito dagli atti del consiglio informale di Rotterdam, l’organizzazione delle città che hanno partecipato a quel progetto hanno rilanciato un’altra volta proponendo, dopo la Dichiarazione di Strasburgo,

²¹⁰ Convocati dal Commissario Barnier.

²¹¹ L’Urban acquis è stato “canonizzato” nel contesto nel Consiglio Informale di Rotterdam del 30 settembre 2004 attraverso le Conclusioni della Presidenza Olandese che lo ripropongono riorganizzandone i contenuti in una forma più facilmente introiettabile nelle politiche comunitarie che possono aspirare a metterlo a frutto.

di utilizzare il patrimonio di buone pratiche da esse costruito anche nella programmazione del periodo successivo.

Dall'esperienza Urban si è tratto che i punti cardine, intesi come "impegni" che la Commissione sarebbe tenuta a rispettare, sono quattro, e cioè:

- La dimensione urbana deve costituire un obbligo interno ai Fondi Strutturali e non solo una possibile scelta. Essa deve costituire parte integrante delle Linee guida comunitarie per la politica di coesione e, rappresentando una priorità, deve beneficiare di una riserva pari almeno al 10% dei Fondi sia nei Quadri Strategici Nazionali che nei Programmi Operativi.

- Gli interventi urbani devono concentrarsi su parti geograficamente limitate dei distretti urbani che mostrino segni di degrado a motivo sia della limitatezza delle risorse finanziarie che della necessità di garantire la massima visibilità ed efficienza, come nei propositi della Politica di Coesione dell'Unione Europea. Ad ogni modo, alla luce degli obiettivi di Lisbona, l'approccio basato sulla valutazione delle potenzialità deve essere rafforzato per aiutare quelle aree a diventare più competitive e innovative.

- L' Urban Acquis deve essere pienamente recepito nella definizione degli obiettivi di azione di qualsivoglia documento, strategico e programmatico.

- Per una migliore definizione delle problematiche e gestione delle risorse disponibili fra i cittadini delle aree urbane, come per una maggiore efficienza e visibilità, il livello locale deve essere coinvolto direttamente nello sviluppo e nell'implementazione delle misure sulla dimensione urbana.

La seconda generazione di progetti Urban è quella dell'Urbact e Urban Audit, entrambi discendenti, in linea diretta, da Urban.

Urban audit è una base di dati statistici relativi a 258 città di medie e grandi dimensioni della futura UE, ed è organizzato su 3 livelli (città, periferia, area suburbana) e 9 domini (aspetti demografici, sociali, economici, civici, educazione, ambiente, trasporti, informatizzazione, cultura). La Risoluzione, infatti, nel prevedere «un aggiornamento ed una diffusione regolari dei dati che consentano una migliore valutazione delle situazioni delle città» non poteva che disporre per esso

«un più ampio sostegno».

Urbact, invece, è una rete di lavoro e di scambio di esperienze tra i centri urbani interessati da URBAN I e II, per cui ne beneficiano più di 400 centri urbani dell'Unione e, come questa, anche la rete Urbact si trova in fase di "allargamento". La Risoluzione dispone che questa esperienza «continui» verosimilmente ampliando e moltiplicando le sottoreti tematiche in cui si articola.

Parallelamente alla rete Urbact, nella Risoluzione si delibera di «sostenere» l'"European Urban Knowledge Network", che deriva da un'iniziativa presa sempre da Urbact congiuntamente, però con l'organizzazione Eurocities. In effetti, l'EUKN non è che estensione della rete Urbact alle città che non hanno partecipato al progetto Urban e che, a maggior ragione, necessitano di uno scambio di conoscenze che siano state sperimentate, condivise ed abbiano già dimostrato la loro validità ai fini dell'implementazione di politiche urbane efficaci²¹².

Un'altra rete sulla quale si può contare allo scopo di trovare punti di riferimento utili nella stagione in corso dei Fondi Comunitari è quella dell'Unione delle Città del Baltico: si tratta di un'organizzazione avente una commissione per l'Ambiente ed una per la Pianificazione urbana molto attive; nelle sue strategie di azione riveste molta importanza l'impegno per un'Agenda 21 locale efficacemente implementata, tant'è che premia ogni anno le migliori pratiche ambientali fra quelle messe in campo dalle città associate, gestisce un Bollettino ambientale, e tutta una serie di servizi in tema ambientale. Naturalmente, essa è in collegamento sia con Eurocities che con l'ICLEI.

Insomma, l'iniziativa comunitaria ha dato vita ad altre iniziative che da essa hanno preso spunto e che hanno ottenuto dei risultati sicuramente positivi ai quali bisogna aggiungere quelli dalla sperimentazione condotta nelle 12 città pilota fra cui, per l'Italia, Genova e Venezia. L'esperienza di quest'ultima assume

²¹² L'EUKN era stato lanciato, per la prima volta, dal Consiglio informale di Rotterdam, quando il Ministero Olandese competente per le politiche urbane si era reso disponibile ad assumere la responsabilità di guidare e finanziare l'iniziativa; dopo quanto statuito nella Risoluzione del Parlamento Europeo si può avere certezza più piena che l'EUKN riesca ad adempiere il suo mandato, vale a dire «realizzare una rete di saperi efficace e supportiva fra città europee e istituti di ricerca nel periodo 2007-2013».

valore maggiore se messa in relazione con i cambiamenti apportati dai nuovi Regolamenti comunitari, quando prevedono l'individuazione, da parte delle città, delle "strategie partecipative ed integrate di lungo termine"²¹³.

La rinascita delle città, in realtà, è un obiettivo sul quale il Consiglio europeo stava lavorando addirittura dal 1980, con una campagna che si tradusse, fra il 1982 e il 1986, nel Programma "Campagna per la rinascita delle città", gestito da una Commissione intergovernamentale, composta dai Ministri competenti in materia di politiche urbane. Nel 1986 la responsabilità del programma fu trasferita alla Conferenza delle Autorità regionali e locali d'Europa, in coerenza con una logica di decentralizzazione che voleva rispondere alla pratica corrente in base alla quale, nella maggioranza dei Paesi europei, le decisioni che riguardano le comunità urbane sono prese dai politici locali. Da allora, e anche dopo l'adozione della Carta urbana europea del Congresso delle autorità regionali e locali del Consiglio d'Europa, si è continuato a lavorare intorno ad essa, attraverso un considerevole numero di conferenze e simposi via via incentrati su qualcuno dei 13 ambiti tematici da essa individuati.

La Carta, nell'edizione corrente, si accompagna alla "Dichiarazione sui diritti delle città" che enuncia i principi che informano le politiche urbane europee. Il modello di città disegnato attraverso la Carta urbana europea è complesso e completo, naturalmente comprende le tre dimensioni sociale, economica ed ambientale, anche se si connota fortemente nel senso di quello sbilanciamento doveroso, tipicamente europeo, in favore della componente culturale.

Il Sesto programma di azione comunitario in materia di ambiente "Ambiente 2010: il nostro futuro la nostra scelta" aveva previsto la redazione di sette strategie tematiche che concorressero a definire un approccio olistico alle

²¹³ All'epoca in cui fu finanziata la redazione del Piano strategico di Venezia le sperimentazioni di questo tipo in Italia erano pochissime, solo più tardi si è palesata una tendenza spontanea delle città a fare ricorso a questo tipo di strumenti di condivisione e approfondimento della programmazione dello sviluppo urbano, quindi sono maturati, a livello regionale, i primi strumenti legislativi di inquadramento del piano strategico nella ordinaria prassi della pianificazione urbana, come nel modello francese; oggi siamo in una fase in cui il Governo centrale, non solo promuove, ma finanzia, la redazione dei piani strategici delle città, proprio in vista della prossima stagione di spesa dei Fondi Strutturali.

problematiche ambientali emergenti nel contesto europeo, in quanto caratterizzate da una estrema complessità, da una molteplicità di soggetti interessati e dal richiedere soluzioni articolate e innovative. La strategia tematica sull'ambiente urbano più delle altre, che si riferiscono ciascuna ad un settore specifico, rispecchia l'approccio integrato che è nelle premesse della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile. Il Libro verde del 1990 sull'ambiente urbano aveva contribuito ad indirizzare verso la massima sostenibilità ambientale la prima generazione dei progetti Urban di recupero urbano, ed il Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile aveva costituito un imprescindibile punto di riferimento per la redazione dei Programmi di Sviluppo Regionale del periodo 2000-2006.

La nuova strategia per l'ambiente urbano, come configuratasi nella comunicazione del 2004, ambisce a permeare le politiche comunitarie attraverso un controllo forte in particolare sul settore dei trasporti e dell'energia, utilizzando Fondi della politica di coesione per lo sviluppo urbano sostenibile.

Ma la novità autentica dell'integrazione della nuova strategia tematica sull'ambiente urbano nelle politiche comunitarie è nel suo appellarsi diretto alle amministrazioni, *in primis* a quelle locali, e specificatamente urbane e metropolitane e, quindi, ai governi regionali e nazionali, in quanto capaci di promuovere e sostenere l'azione delle autorità locali. E' chiaro che, proprio in tema ambientale, più ancora che, ad esempio, in materia di politiche economiche, l'Unione ha scelto la strategia di coinvolgere, responsabilizzare i livelli i governi più vicini all'attuazione delle politiche, più interessati alla loro efficacia. In questo senso il mainstreaming urbano imposto dalla Commissione nel contesto della programmazione della attuale stagione dei fondi Strutturali è pienamente, coerentemente implementato nella politica ambientale comunitaria e nelle strategie tematiche in cui si estrinseca.

Un altro strumento lanciato dalla bozza preparatoria della strategia tematica per l'ambiente urbano è il Piano del trasporto urbano sostenibile. Ma diversamente da quanto previsto per i Piani di

gestione ambientale delle città, quelli del trasporto urbano sostenibile sembrano prestarsi ad una più rapida ed efficiente implementazione, non solo perché esistono legislazioni nazionali che sembrano già predisposte all'accoglimento di questi nuovi modelli di gestione²¹⁴; ma anche perché la problematica del trasporto urbano trova le autorità locali molto più sensibili e attente anche sotto il profilo ambientale e perché, anche al di fuori delle politiche ambientali, la spesa comunitaria già include, fra le sue priorità assolute, quella dell'accessibilità delle città.

Anche il Quadro Strategico Nazionale del nostro Paese, a tal proposito, chiarisce che *«sarà opportuno dedicare attenzione particolare alle iniziative per lo sviluppo della mobilità sostenibile nelle città, nei sistemi di città e nei sistemi rurali, sia per le persone che per le merci»*, imponendo alle città con più di 100.000 abitanti l'obbligo di redigere i Piani per il Trasporto Urbano, come buona pratica per le realtà urbane in cui siano finanziati, con i Fondi comunitari, interventi comunque riferiti al trasporto.

²¹⁴ Come già evidenziato, infatti, la normativa italiana prevede Piani Urbani della Mobilità e di recente il Fondo nazionale per le Aree Svantaggiate ha finanziato, in specifico, la redazione dei PUM nelle città del Mezzogiorno.

CONCLUSIONI

Come si è avuto modo di constatare, il quadro è molto complesso ed il tema lo è altrettanto. La città rappresenta un “fulcro prezioso” per la vita dei cittadini, all’interno del quale essi devono avere la possibilità di esplicitare al meglio la propria personalità e le proprie funzioni, conducendo una vita che li metta in condizione di dare il meglio di sé, ai sensi delle stesse previsioni costituzionali in tema di uguaglianza e di collaborazione²¹⁵. Il risultato della sostenibilità e della rivalutazione urbana deve esserci in ogni caso e ad ogni costo, anche su territori ostili o in mancanza di fondi. Ecco perché è richiesta la piena collaborazione delle istituzioni locali, che devono essere quelle che, con la conoscenza dei problemi e delle caratteristiche socio - economico – culturale - politico – ambientale del loro territorio di appartenenza, devono mettere in condizione l’Unione Europea di intervenire in maniera concreta finanziando, se del caso, le iniziative finalizzate allo scopo.

La nuova “stagione” dei Fondi strutturali 2007-2013 auspica, senza dubbio, un maggiore “senso” strategico nell’allocazione delle risorse e nella selezione dei progetti, aumentando *la selettività e il valore aggiunto dei progetti comunali*” e superando *“evidenti debolezze nel sistema di criteri e nelle procedure di selezione”*. A ciò si aggiunga anche l’auspicio della realizzazione di un maggiore equilibrio tra i diversi Assi, sì da evitare lo stesso errore della precedente programmazione, nella quale in molte Regioni alcuni Assi sono risultati esageratamente privilegiati rispetto alle reali aspettative di incidere sui processi economici e sociali in atto, mentre altri, che, al contrario, presentavano potenzialità e capacità di innovazione, sono stati ritenuti “complementari”.

È di fondamentale importanza, pertanto, che, nell’attuale programmazione, venga ad essere potenziato il processo di valutazione e monitoraggio del delicato processo che conduce dalla fase programmatica alla fase di approvazione e finanziamento dei progetti, nel quale spesso coerenza e aderenza ai principi è stata vinta da altri fattori, non sempre virtuosi. La città deve essere ipotizzata come un

²¹⁵ Artt. 3 e 4 della Costituzione.

obiettivo strategico dell'azione integrata, indicando alcune tematiche come essenziali, non solo per affrontare le drammatiche emergenze delle nostre città, ma anche per esaltare le possibilità di trasversalità tra settori di intervento e tra politiche e pratiche non esclusivamente urbane. Temi come le periferie - dove la riqualificazione fisica delle attrezzature urbane e del patrimonio edilizio si deve congiungere in modo indispensabile con le politiche sociali, con le iniziative per l'occupazione, la formazione - o piuttosto il recupero ambientale di alcuni ambiti urbani, nell'ottica della valorizzazione delle risorse locali, della riqualificazione dei siti, della innovazione delle procedure, della nuova occupazione attraverso nuove professionalità in settori emergenti, o ancora la creazione di infrastrutture di trasporto di massa - alla quale si accompagna generalmente un processo di riorganizzazione urbana e territoriale, oltre che di ridefinizione di servizi ed attrezzature e diminuzione degli impatti ambientali e potenziamento del trasporto pubblico - sono solo alcuni temi che avrebbero potuto rappresentare aree strategiche per un'azione realmente integrata che rischia altrimenti di perdersi in numerosi rivoli carsici.

In questo scenario a livello comunitario, il governo nazionale italiano, non solo ha pienamente recepito gli indirizzi comunitari in materia di politiche urbane, ma, si può dire che li abbia "fatti propri", finanziandoli con risorse attestate al Fondo Aree Sottoutilizzate.

Infatti, la Riserva Aree Urbane ha accantonato una quota del 10% di ciascun finanziamento nazionale alle Regioni, in favore di una serie di interventi fra i quali, al primo punto, figurano i «Piani strategici per città e aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzino una popolazione di almeno 50.000 abitanti». Nel documento di "Orientamenti" per la selezione dei piani strategici da finanziare con questi fondi nazionali, si parte proprio dal considerare i nuovi indirizzi emergenti per la programmazione europea del 2007-2013, allo scopo di indicare delle sottili "linee guida" utili alla costruzione dei piani; ed in effetti tali linee guida rispecchiano fedelmente l'impostazione derivata, attraverso il recepimento comunitario, dalla pleora di progetti di

sperimentazione finanziati dalla Commissione Europea, cui essa abbia fatto riferimento precedentemente.

I risultati ad oggi maturati attraverso l'esperienza del finanziamento dei Piani strategici delle città del Mezzogiorno di Italia sono ancora parziali e, forse per questo motivo, alquanto contraddittori: il carattere innovativo di questi strumenti può essere forse la ragione per la quale, da un lato, i Comuni manifestano una certa ritrosia ad investire risorse proprie e, dall'altro, le Regioni non insistono affinché ciò abbia luogo, magari attraverso condizioni, requisiti, e incentivi specifici nei bandi o nel processo negoziale. Ma la decisione delle città di puntare quasi esclusivamente sul finanziamento esterno nella fase di impostazione preliminare dei piani strategici potrebbe anche spiegarsi con la fretta con cui è stato chiesto loro di programmare le risorse.

Tutto ciò ha reso indispensabile che il Tavolo Inter-Istituzionale deputato alla gestione dei Fondi si impegni in un attento monitoraggio dei piani e che le Regioni siano tenute a trasmettere ai sottoscrittori i documenti di progetto propedeutici alla redazione dei piani strategici²¹⁶. Attualmente, sono ben 50 i piani strategici finanziati e, in assenza dei loro risultati definitivi, questo dato, se non altro, testimonia lo sforzo del Governo nazionale nel sostenere la progettazione innovativa, mentre ben più viva preoccupazione desta il dato del forte ritardo culturale con cui i Comuni del Mezzogiorno si stanno accostando alla finanza di progetto e, in generale, al partenariato pubblico-privato.

Per sostenere il processo di innovazione della governance nella complessa e variegata realtà delle città italiane, occorre mettere in rete tutte le buone pratiche che vengano realizzate, almeno quelle che hanno luogo sul territorio nazionale e che, quindi, nascono già, più o meno coerentemente, incuneate nel complesso contesto normativo italiano in materia di pianificazione urbana: è il caso della Rete città strategiche, della Associazione delle Società di Trasformazione Urbana, della Rete delle città Urban o della sua sottorete campana. Il contributo di questi networks assume un significato ancora più importante in un contesto come quello

²¹⁶ Essi dovranno includere: una relazione illustrativa degli obiettivi, delle azioni e del modello di gestione del piano, il relativo cronoprogramma, il budget dettagliato di previsione economico-finanziaria.

attuale in cui si è andata esaurendo la spinta propulsiva impressa ai programmi di Sviluppo urbano della passata programmazione dalla progettazione complessa a suo tempo promossa dal Ministero delle Infrastrutture, quella dei PRUSST o dei Contratti di Quartiere o dei programmi di Riqualificazione urbana.

Con riferimento alla dimensione più specificatamente ambientale dello sviluppo urbano, anche per la stagione attuale di programmazione il più autorevole punto di riferimento per i Comuni italiani potrebbe essere costituito dal Coordinamento delle Agende 21 Locali, un'organizzazione che ha fatto proprio il mandato comunitario dagli Aalborg Commitments.

Per quanto riguarda, ancora più limitatamente, la prospettiva ambientale, infine, si vuole segnalare un'altra rete, sempre di dimensione nazionale, che si è spontaneamente aggregata intorno al tema della gestione ambientale delle città, quella dei territori certificati, cioè di quelli che, in maniera del tutto volontaristica, hanno proceduto all'implementazione di uno schema EMAS oppure UN EN ISO 14001. Una buona pratica che utilmente potrebbe andare ad informare la prossima programmazione comunitaria aiutandola a calarsi nel particolarissimo contesto italiano nel quale si trovano i piccoli comuni che, forse, sono i più impegnati sul fronte della sostenibilità ambientale ma che, rispetto a quelli più grandi, ricevono, da parte dell'Unione, un'attenzione di gran lunga inferiore.

BIBLIOGRAFIA

CAMAGNI R., *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, Alinea, Firenze, 2003

CAMAGNI R. LOMBARDO S. (a cura di): *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*. Alinea, Firenze, 2003

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Territorio e politiche locali*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2007

CIVITARESE MATTEUCCI S., *Governo del territorio e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Giappichelli, 2008

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, 2002

C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico, Dipartimento di Diritto Pubblico Università degli Studi di Firenze*, Anno 2008, fasc. 1

FERRONI M. V., *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli, 2008

FONDERICO F., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo* n. 6/06

FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile*, ES, 2010

FUSCO GIRARD L., *Sviluppo sostenibile della città ed agenda habitat*, in *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, vol. 3 1/2002, 9 ss.

FUSCO GIRARD L., NIJKAMP P., *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità. Valutazioni integrate tra conservazione e sviluppo*, Franco Angeli, 2004

FUSCO GIRARD L., ROSSI S., *Dalla Corporate Governance verso la Governance Urbana Sostenibile*, in *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, vol. 4, 1/2003

FUSCO GIRARD L., YOU N., *Città attrattori di speranza, dalle buone pratiche alle buone politiche*, Franco Angeli, 2006

GARZILLO C., *Agenda 21 locale: è ormai tempo di consuntivi*, BDC, *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, Dir. L. Fusco Girard, vol. 2, 1/2001

GIULIANI B., *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Cacucci, Bari, 2006

HALL P., *La città sostenibile in un'epoca di globalizzazione*, in *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, vol. 2 1/2002

HENNICKE P., *Sganciare il Benessere dal PIL - Verso un nuovo tipo di progresso tecnologico*, su BDC, *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, Dir. L. FUSCO GIRARD, vol. 4/2003

PASTORI G., *Le trasformazioni dell'amministrazione ed il principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2002, n. 1, pp. 59-63

PICOZZA E., *Diritto dell'economia, Disciplina pubblica*, in PICOZZA E., GABRIELLI E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'economia*, vol. II, Cedam, Padova, 2007

ROMANO B.N., *Evoluzione normativa in tema di programmazione territoriale e tutela ambientale*, in *Lezioni*, a cura di G. Palma, ESI, 2009

ROSSI G. P., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008

SANDERCOCK L., *La città sostenibile ed il ruolo dei pianificatori*, in *Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici ed Ambientali*, vol. 2, 1/2001

SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XV edizione, Napoli, 1989

STELLA RICHTER P., *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del II Convegno Nazionale, Napoli, Napoli, 16-17 ottobre 1998, a cura di F. PUGLIESE, E. FERRARI, Milano, 1999

URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2000