nuova serie
39
2006

Territorio

Rivista trimestrale del Dipartimento
di Architettura e Pianificazione

Franco Angeli

Regolamentazione dei procedimenti di partecipazione al governo del territorio e marketing per lo sviluppo urbano

Antonio Chierichetti



1. Regolamentare procedimenti di pianificazione funzionali a strategie di sviluppo locale

Fra le tematiche più attuali che interessano il diritto urbanistico e le attività di governo del territorio vi è quella rappresentata dall'esigenza di regolamentare procedimenti di pianificazione (soprattutto quelli a livello strutturale e strategico) che siano in grado di concorrere, quali reali fattori di competitività, alle politiche di sviluppo urbano e territoriale (le quali non possono essere impostate rispondendo esclusivamente a criteri economico finanziari)[1]. La competitività, a livello globale e locale, non riguarda solo le imprese ma anche gli enti pubblici (in particolare i comuni e le province) e la loro capacità di condurre procedimenti amministrativi *aperti* riguardanti le politiche urbane in termini di *efficacia*, *economicità*, *pubblicità* e *trasparenza* (criteri legali che devono sempre reggere l'attività amministrativa, inclusa quella di pianificazione urbanistica e programmazione territoriale, ai sensi del primo comma dell'art. 1 della legge n. 241/1990, disposizioni integrate e, in tal senso, *potenziate* dalla legge n. 15 del 2005)[2]. Tutto questo riguarda le capacità effettive di regioni, province, comuni e della pubblica amministrazione in senso lato di svolgere, nell'ambito delle loro programmazioni, funzioni di indirizzo, di *governance* e di concreta promozione del territorio[3]. Ora, appare del tutto logica e condivisibile l'opinione secondo la quale i piani urbanistici non dovrebbero essere piani rigidamente dirigistici, orientati ad imporre burocraticamente alla città una rigida gabbia normativa ma dovrebbero invece essere orientati - come si dichiara ad esempio, per stare ad un importante caso recente, nel nuovo Prg di Roma - ad «affrontare la *questione dello sviluppo urbano*» e della necessaria modernizzazione, volgendo una particolare attenzione alla tutela storico-ambientale e all'identità della città. Siamo, quindi, ben oltre al semplice ordinato *assetto* del territorio, alla mera zonizzazione. In tale piano si aggiunge che possiamo definire il nuovo Prg un *'piano partecipato'* e un *'piano delle opportunità'*, piuttosto che dei vincoli, «*aperto* agli operatori e investitori privati nel rispetto di un forte indirizzo pubblico in un quadro di regole ben definito»[4]. Quello che, appunto, talvolta manca è proprio *'un quadro di regole ben definito'*. Del resto, in ordine al rapporto tra pianificazione urbanistica ed attività economiche, non si non può rilevare il dato concreto della naturale insistenza sul territorio - con l'eccezione forse di alcuni settori della *new economy* - della mag-

gior parte delle attività umane aventi appunto un contenuto economico[5]. L'urbanistica (o il *governo del territorio*, che dir si voglia) è infatti «il settore nel quale il raggiungimento di un ordine giuridico in chiave pubblica deve fare i conti in continuazione non solo 'con la proprietà' ma anche con 'l'iniziativa economica'»[6]. Resta comunque il fatto che, tale potere di pianificazione urbanistica, è attribuito alle amministrazioni locali al fine di regolare il territorio e non per dirigere le attività produttive in sé. In quest'ultimo caso la P.A. perseguirebbe, con eventuale sviamento di potere (più volte censurato dalla giurisprudenza amministrativa), obiettivi di politica economica che esulano dalle finalità che il vigente ordinamento giuridico attribuisce alla pianificazione urbanistica. In ordine alle funzioni che dovrebbe perseguire il piano urbanistico comunale la miglior dottrina giuridica osserva che: «governare il territorio non è infatti solo conformare la proprietà immobiliare, ma è anche - forse soprattutto - programmare e finanziare infrastrutture e opere pubbliche in genere, incentivare o disincentivare iniziative imprenditoriali, garantire servizi pubblici, prevenire l'inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, proteggere i beni culturali e molte altre cose ancora; non c'è praticamente interesse della collettività e momento della decisione politica che non abbia un aggancio territoriale e quindi in senso lato urbanistico; ciò significa che il fenomeno è così complesso da rendere impensabile l'affidamento della sua soluzione ad un solo strumento»[7]. Il rischio è di avere talvolta previsioni di piano introducenti elementi di programmazione economica che trascendano palesemente le finalità proprie dell'urbanistica, o meglio del piano stesso. In altri termini, ad esempio, la giurisprudenza non ha ammesso vincoli specifici preordinati al conseguimento di obiettivi di politica industriale, i quali appunto non possono riconnettersi al generico potere di pianificazione urbanistica[8]. Resta il fatto che, nel contesto della pianificazione urbanistica, i temi di una politica economica trovano ampia cittadinanza e, in tal senso, basterebbe citare l'esempio storico dei piani per gli insediamenti produttivi (i Pip dell'art. 27 della legge n. 865/71), a cui hanno fatto seguito ben altri e diversi atti di programmazione negoziata come, per citare esempi più recenti, i Pru, i Prusst o i contratti di quartiere, ecc.[9]. Si è trattato spesso, in buona sostanza, del passaggio dalle pianificazioni basate sui meccanismi tipici dell'amministrazione autoritativa come gli istituti espropriativi (appunto nel caso dei Pip o dei piani di zona) a pratiche amministrative più orientate alla consensualità tra pubblico e privato (basterebbe pensare ai programmi integrati di intervento, alla programmazione negoziata). Un settore che ha visto storicamente specifiche forme di regolamentazione urbanistica delle attività economiche è poi quello commerciale (la cd. 'urbanistica commerciale'), già previste dalla legge n. 426/1971 e poi riconfermate dal decreto legislativo n. 114/1998 e dalle successive legislazioni regionali di settore. È appena il caso di ribadire come non per questo la pianificazione urbanistica possa surrettiziamente trasformarsi in un intervento regolatorio dell'economia, sviando dalle proprie finalità di governo del territorio[10]. Premesso tutto questo rimane comunque un fatto la riconosciuta funzione del marketing urbano rispetto alla rivitalizzazione commerciale soprattutto, ma non solo, dei centri storici[11]. Non corre quindi alcun dubbio che fra le condizioni necessarie per un effettivo e duraturo sviluppo del territorio (a partire dalla sua dimensione socio economica) vi sia quella di un aggiornamento del diritto urbanistico, ormai profondamente regionalizzato (e non solo in Italia)[12], in contestualità alla diffusione delle migliori pratiche di pianificazione. Il problema attuale, sul piano normativo, è semmai quello di diffondere e mettere *a sistema*, con procedimenti ben regolamentati, il definitivo superamento di forme di pianificazione statica, calate dall'alto - destinate non di rado a restare lettera morta anziché stimolo allo sviluppo - aliene da opportune (e legali in quanto ormai spesso previste dalla stessa legislazione regionale) forme di partecipazione preventiva all'adozione delle scelte di piano. Del resto non si può dimenticare che la materia urbanistica se, da un lato, non comprende tutto ciò che comunque attiene all'uso del territorio, dall'altro, comunque secondo un'acuta riflessione giuridica «costituisce il sistema per consentire che tutti i possibili usi convivano sul medesimo territorio», ragion per cui oggetto dell'urbanistica «non è conseguentemente questa o quella singola area o questo o quel singolo immobile, ma sempre e necessariamente il territorio nel suo complesso»[13]. Preliminarmente andrebbe altresì osservato come il sistema di pianificazione, per quanto inquadrato in una comune cornice di regole, rappresenti uno degli elementi che maggiormente fanno, per così dire, la '*differenza*' tra le diverse aree urbane coinvolte - non va mai dimenticato - da un processo di dura *competizione* e ciò in relazione alle possibilità di modernizzazione e di rilancio economico di intere realtà territoriali[14]. Solo una reale capacità di innovazione nelle politiche di sviluppo del territorio da parte delle comunità locali, enti rappresentativi pubblici e soggetti privati, è dunque in grado, al di là della retorica sui principi, di concorrere in maniera determinante all'esito delle competizioni in atto tra i diversi sistemi di comunità locali, dentro e fuori il nostro paese.

Particolarmente in questi anni sono cresciute l'attenzione e le conseguenti azioni, a vario livello, in ordine specialmente (ma non solo) alle problematiche della riqualificazione urbana e con esse si sta sviluppando l'interesse al marketing urbano e territoriale da parte dei soggetti più responsabili e sensibili alle esigenze di una reale promozione del territorio nei suoi vari aspetti sociali ed economici. In tal senso le numerose aree abbandonate e dismesse presenti sul territorio ma suscettibili di tornare ad ospitare nuove e spesso importanti funzioni per la comunità locale, i complessi degradati che possono essere riabilitati e validamente reinseriti nel tessuto urbano, i vasti patrimoni immobiliari non idoneamente utilizzati, le esigenze della mobilità e dei nuovi servizi ed infrastrutture, le urgenti esigenze collettive di rilanciare interi distretti produttivi che hanno perso la spinta allo sviluppo e sembrano destinati ad un progressivo declino economico, tanto per citare degli esempi, rappresentano solo alcune delle situazioni critiche che richiedono risposte della pubblica amministrazione, in particolare gli enti locali, in sede di pianificazione consensuale e concertata, o meglio sarebbe dire, di governo del territorio. La mano invisibile del mercato da sola, se mai esiste, ha comunque dimostrato di non bastare a risolvere questi problemi. Le diverse culture, tecniche e giuridiche, della fattibilità urbanistica, eco-

nomica ed ambientale dei progetti di trasformazione urbana crescono meglio dove si confrontano e si integrano le funzioni pubbliche di indirizzo con quelle private (proprietari, progettisti, società di ingegneria, promotori, investitori, gestori patrimoniali, imprese di costruzione, istituti di credito e società specializzate nella produzione e gestione di infrastrutture, ecc.) in termini di responsabilità e di impiego delle rispettive risorse. Tale crescita, regolamentata e nello stesso tempo pluralistica, richiede però una razionalizzazione (che non è sempre sinonimo di semplificazione) della disciplina normativa dei processi di pianificazione e di progettazione, finalizzata con realismo a promuovere i diversi territori in contesti di elevata concorrenzialità.

Non si tratta più, evidentemente, di articolare in astratto regole per delle ipotesi di ordinato assetto del territorio in senso statico, o peggio secondo una visione ideologica ma si tratta di elaborare moduli normativi atti a valorizzare il territorio stesso come risorsa economica. Per ottenere questo risultato, a cui gli operatori economici sono sempre più sensibili, occorre ed è fondamentale 'fare sistema', sollecitare la manifestazione degli interessi, recependo le potenzialità esistenti in azione amministrativa trasparente, partecipata e, ove possibile, anche concertata. Del resto se è condivisibile che il perseguimento di buoni risultati in termini di sviluppo economico del territorio può avere luogo, nell'esercizio da parte della P.A. delle potestà urbanistiche, anche e soprattutto mediante l'uso concordato di tali potestà allora risulta conseguenziale il potenziamento ben regolamentato dei processi partecipativi iniziali, in via cioè preventiva alla formazione degli strumenti urbanistici. Tali processi di costruzione dei piani urbanistici garantirebbero non solo la massima trasparenza amministrativa ma innescherebbero anche dinamiche concorrenziali tra gli operatori in campo (sempre ammesso che siano stati adeguatamente evocati ad intervenire con proposte o suggerimenti di investimento). Giova qui ricordare, in una sintesi formulata dalla dottrina tecnica, che: «la formula *territorializzazione dello sviluppo*, nel linguaggio della nuova programmazione, allude all'opportunità di una concentrazione spaziale degli interventi; ripropone il tema della integrazione spaziale delle misure per ragioni di efficacia; esprime l'esigenza di attivare il consenso locale, in nome del principio di sussidiarietà e mediante forme di decentramento o di condivisione delle decisioni»[15].

2. La disciplina dei processi partecipativi alla formazione dei piani quale occasione di potenziamento del marketing territoriale

Di fondamentale importanza per impostare e realizzare efficaci azioni di marketing urbano e territoriale risulta quindi essere la disciplina giuridica (in particolare la regolamentazione) dei processi di partecipazione alla formazione dei piani e dei programmi per il governo del territorio. D'altra parte il valore della partecipazione nella normazione e nell'analisi giuridica della pianificazione urbanistica è un dato ormai riconosciuto[16]. Il ruolo delle legislazioni regionali, anche a tal proposito, risulta determinante, tanto più a fronte dell'inerzia, su questo punto, del legislatore statale[17].

L'importanza dei processi partecipativi è dettata dal contesto socio-economico in cui anche le stesse pubbliche amministrazioni, così come del resto gli altri soggetti privati, si muovono. Le logiche della globalizzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese hanno generato processi di ristrutturazione produttiva e di concorrenza tra aree geografiche che investono interi e vasti ambiti territoriali, talvolta con prospettive di radicali cambiamenti del tessuto sociale ed economico. I meccanismi della competizione agiscono non più soltanto tra le singole imprese ma tra i diversi sistemi a base territoriale, sistemi distrettuali complessi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati, portatori di interessi che - anche per mancanza di indirizzi e coordinamento - possono di fatto manifestarsi in maniere divergenti e conflittuali. In tali contesti la promozione della *città* che sappia organizzarsi come *sistema* territoriale assume una valenza ampia (che va al di la del semplice assetto urbanistico), diventa una condizione essenziale per stabilizzare la capacità di attrarre flussi costanti di investimento e sviluppare iniziative, valorizzando le risorse disponibili. Ad esempio, nelle politiche di promozione della filiera agro alimentare (ma si tratta di una logica estendibile ad altri settori), si rileva che: «i nuovi mercati impongono uno sforzo particolare, soprattutto per quanto concerne i servizi di commercializzazione e la creazione di un'immagine forte del *made in Italy* e dei territori di provenienza dei prodotti, anche attraverso strumenti di *marketing territoriale*»[18]. Non è casuale che a livello regionale ormai siano numerose le iniziative, i piani, le linee-guida ed i programmi operativi delle pubbliche amministrazioni per il marketing urbano e territoriale, per lo sviluppo e la valorizzazione delle aree urbane, a sostegno di iniziative infrastrutturali ed imprenditoriali, di distretti industriali, di coordinamento di sportelli unici per le imprese e le attività produttive, ecc.[19]. Non è certo questa la sede ove sia possibile elencare le numerose iniziative regionali in tal senso ma, ancora per esemplificare, si potrebbero citare le normative rivolte ad integrare le azioni in favore, ad esempio, dell'agriturismo con le azioni di marketing territoriale per l'ottimizzazione dell'offerta turistica[20]. Sarebbe di fatti limitativo ritenere che tra le manifestazioni di maggiore interesse per potenziare il marketing urbano territoriale vi possano essere soltanto quelle culturali, musicali, gastronomiche e turistiche o riguardanti il settore museale ed il sistema fieristico o rivolte all'attivazione delle aree-prodotto o per la promozione integrata e che, invece, non debbano fra di esse risultare come fondamentali anche i procedimenti partecipativi al governo del territorio e la loro precisa regolamentazione.

Appare necessario impostare politiche di sviluppo e promozione del territorio favorendo un confronto multidisciplinare tra culture tecniche e cultura giuridica, raccordando esperienze operative, prassi amministrative e discipline scientifiche anche molto diverse, apparentemente lontane tra loro ma che in realtà debbono convergere nell'affrontare, secondo prospettive originali, lo stesso generale problema della competitività dei sistemi territoriali. Sviluppare queste sinergie diventa un fattore strategico vincente a cui le attività amministrative specificamente rivolte al governo del territorio non possono restare estranee. Non ha più molto senso ragionare con certi modelli del recente passato, con le im-

permeabili distinzioni settoriali e disciplinari a cui siamo stati abituati. In tal senso, tanto per restare alla vigente normativa regionale della Lombardia, la costruzione di un Pgt o di un Ptcp, per il territorio di riferimento e per le sue possibilità di promozione è un grande evento (una regione non è solo hub, poli fieristici o infrastrutture olimpiche) e come tale non dovrebbe più prendere forma solo nelle stanze di un palazzo municipale o di una sede provinciale ma, nel senso metaforicamente più ampio, dovrebbe per così dire 'scendere in piazza', venir messo 'sotto i riflettori', sollecitando apporti e contributi su larga scala, con la massima pubblicità e la più giusta trasparenza.

Se comune a P.A. e soggetti privati è il contesto socio-economico così analogamente lo sviluppo delle politiche per il territorio (fra le cui esigenze possono emergere, ad esempio, la presenza di aree industriali e commerciali attrezzate dove localizzare investimenti, le infrastrutture logistiche di supporto, gli incentivi allo sviluppo locale, la valorizzazione del capitale sociale e umano, il sostegno alle famiglie, l'efficienza dell'apparato amministrativo, le politiche di governo stabili, ecc.) non riguarda solo le responsabilità degli enti locali presenti sul territorio (comuni, province, consorzi, comunità montane, regione) ma anche quelle di molti altri diversi soggetti che vanno dalle agenzie per la promozione dell'innovazione tecnologica *(incubatori d'impresa e parchi scientifici e tecnologici) alle a*genzie di promozione dell'imprenditorialità e per il funzionamento del mercato del lavoro (centri per l'impiego, agenzie di promozione dello sviluppo territoriale), dalle agenzie di sviluppo locale nate dall'interazione tra pubblico e privato *(come le società per i patti territoriali o i gruppi di azione locale per lo sviluppo di programmi di promozione delle economie locali) alle* aziende che operano con la pubblica amministrazione o che erogano servizi per conto della stessa, ai centri studi e di ricerca nel contesto di politiche pubbliche territoriali, politiche del lavoro e politiche per l'innovazione tecnologica, dalle camere di commercio alle varie organizzazioni di operatori economici (industriali, cooperative, agricoltori, commercianti, professionali, ecc.), tutti soggetti portatori di specifiche titolarità ad essere parte nei processi decisionali di promozione dei territori nei quali operano i propri associati e le relative organizzazioni.

La sopra evocata regolamentazione dei processi partecipativi alla pianificazione urbanistica, purtroppo, non costituisce ancora una pratica ampiamente diffusa tra gli enti locali, ancorché risulti già praticabile sul piano normativo[21]. Tale constatazione prende le mosse da un quadro istituzionale ed economico mai come oggi particolarmente articolato, sia su scala globale che nelle realtà locali, le quali non possono più in alcun modo prescindere dal riferirsi a normative, dinamiche sociali e logiche di sistema ben più ampie di quelle strettamente provinciali. L'ottenimento di reali risultati in ordine alla promozione urbana si accompagna necessariamente ad un processo di pianificazione opportunamente regolamentato e gestito che possa suscitare ed utilizzare gli effetti positivi di ordinati meccanismi di partecipazione. Non si allude qui, evidentemente, ad una partecipazione assembleare fine a se stessa, dettata soltanto da una presunta democraticità dei processi decisionali o dall'esigenza velleitaria di un superamento solo formale della conflittualità spesso presente sul piano politico e sociale ma ci si riferisce ad una partecipazione che sia davvero utile, che assicuri cioè - nell'ambito del procedimento amministrativo di pianificazione - l'emergere ed il riconoscimento dei fattori in gioco e la sintesi degli interessi presenti, risultando quindi finalizzata a *«costruire decisioni che funzionino meglio»*[22]. Non si tratta nemmeno di restare ancorati a forme di partecipazione circoscritte in quanto connesse magari soltanto a puntuali interventi di programmazione negoziata, di per se stessi limitativi sia nella dimensione temporale, sostanzialmente episodica, che territoriale (per quanto siano essi strutturalmente rilevanti), si tratta invece di stabilizzare la regolamentazione dei processi partecipativi nella fase iniziale del procedimento, ormai ciclico (stante il superamento della durata a tempo indeterminato del piano), di elaborazione strategica del piano urbanistico generale.

Al fine di realizzare ordinati ed efficaci processi amministrativi la funzione fondamentale attribuita alla legislazione (statale e regionale) è del tutto evidente, sia per fissare gli indirizzi che per dare base giuridica certa ai regolamenti locali, che rimangono pur sempre norme secondarie e talvolta alquanto fragili quando posti di fronte alla prova della loro resistenza in sede giudiziaria. Tuttavia il legislatore statale non è stato ancora in grado di approdare ad una riforma della ormai datata normativa in materia urbanistica mentre molte leggi hanno innovato la disciplina a livello regionale[23]. Del resto la mancata approvazione della riforma urbanistica statale non può costituire un alibi per non riformare, in maniera comunque efficace, l'ordinamento a livello di legislazioni regionali, così come del resto in questi anni a più riprese è avvenuto. Fondamentale nell'evoluzione normativa è stato in questi anni il contributo dato anche dalla giurisprudenza amministrativa, a fronte delle lacune legislative in materia. Va ricordato che la più recente legge organica di governo del territorio - quella della regione Lombardia, la n. 12 del 2005 - ha indicato fra i propri criteri ispiratori proprio la 'partecipazione', accanto a quelli della sussidiarietà, dell'adeguatezza, della differenziazione, della sostenibilità e della collaborazione, oltre a quelli della flessibilità, compensazione ed efficienza[24]. Per altro si tratta di una legge regionale che, in caso di approvazione della legge di princìpi statale nella versione così come impostata nella scorsa legislatura, dovrebbe essere ampiamente modificata[25].

3. I presupposti normativi per un governo del territorio orientato alla promozione delle comunità e possibilità attuali di intervento

Premesso quanto sopra esposto è poi logico interrogarsi in ordine alla sussistenza, o meno, dei presupposti normativi atti a consentire un governo del territorio basato su procedimenti partecipativi che, attraverso i piani urbanistici, attraggano investimenti ed interessi tali da promuovere lo sviluppo della comunità locale. Da un punto di vista generale si può ritenere che - insieme al processo in atto «di attenuazione dei contenuti edilizi e regolamentari», e di «incremento delle intenzionalità» espresse dal piano - negli ultimi anni «si è andata comunque sviluppando una maggiore attenzione e spesso l'appassionato interesse delle comunità (e non solo

quello dei proprietari fondiari) per il *proprio* territorio nel suo insieme, e dunque tendenzialmente anche per la pianificazione locale, ma solo laddove questa esprima di per sé contenuti significativi, e possibilmente espressi in forma comprensibile»[26]. Sarebbe retorico richiamare il principio della *partecipazione* senza individuare gli strumenti concreti (per quanto non ben delineati), già riconosciuti dall'ordinamento giuridico vigente, idonei ad attuarne un'applicazione efficace nei processi di pianificazione urbanistica. In tal senso il riferimento va rivolto alle legislazioni regionali, molto più avanzate rispetto a quella statale vigente in materia urbanistica. Tanto più che, merita ricordare, l'art. 13 della legge generale statale sul procedimento amministrativo n. 241/1990, pur integrata e modificata nel 2005, circa l'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione, ha ribadito che le disposizioni contenute appunto nel primo capo della citata legge n. 241/1990 'non' si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, «per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione»[27]. Tali 'particolari norme', costituenti il diritto urbanistico, ormai profondamente regionalizzato, come detto, oggi sono vigenti e vanno solo idoneamente regolamentate e applicate con una certa dinamicità amministrativa in sede locale. Si tratta di approvare regolamenti attuativi che assicurino la trasparenza, la partecipazione dei soggetti interessati ai procedimenti. La giurisprudenza e la cultura giuridica hanno del resto ampiamente considerato e riconosciuto la necessità di comparare e ponderare, nel rispetto del principio di proporzionalità dell'attività amministrativa, gli interessi e le aspettative in gioco nei procedimenti di pianificazione (anche nel senso di tenere presenti gli apporti critici e collaborativi dei privati)[28].

La più recente organica riforma urbanistica regionale è quella lombarda (Lr. 11 marzo 2005, n. 12) la quale - senza qui affrontare comparazioni con le altre riforme regionali - ha introdotto, ancorché in maniera di fatto quasi sperimentale, alcune rilevanti possibilità di intervento in ordine ai processi di partecipazione alla pianificazione territoriale. A questo proposito si richiama la norma contenuta nel secondo comma dell'art. 13 della citata Lr. n. 12/05 che obbliga ogni comune a pubblicare, ancor prima del conferimento dell'incarico di redazione degli atti del Pgt (piano di governo del territorio, denominazione del nuovo strumento urbanistico generale), un avviso di avvio del relativo procedimento stabilendo il termine entro il quale chiunque abbia interesse, anche per la tutela degli interessi diffusi, possa presentare 'suggerimenti e proposte'. L'avviso deve essere pubblicato su almeno un quotidiano o periodico a diffusione locale e sui normali canali di comunicazione con la cittadinanza. Queste disposizioni stabiliscono un livello minimo di pubblicità e di partecipazione che ogni amministrazione può comunque elevare, così come stabilisce l'ultimo inciso della stessa predetta norma ove è di fatti previsto che «il comune può, altresì, determinare altre forme di pubblicità e partecipazione». Tale inciso, apparentemente secondario, attribuendo al singolo comune la possibilità di determinare 'altre forme' di pubblicità e partecipazione al Pgt, contiene invece una grande potenzialità di sviluppo a livello di determinazioni applicative in sede locale. Nulla vieta, infatti, che tale sopra citato 'avviso', sinteticamente indicato nella legge, venga dotato dall'amministrazione procedente di riferimenti più precisi in ordine ai caratteri ed ai contenuti delle proposte e venga pubblicizzato in maniera più ampia onde consentire l'attivazione di interventi (ed eventuali investimenti) molto più consistenti rispetto a quelli meramente locali. Si tratterebbe, in altri termini, di redigere e pubblicare avvisi che, così come indica la stessa regione nei criteri attuativi, rispetto alla laconicità della norma di legge, facilitino la condivisione del processo realizzativo del Pgt «attraverso un'informazione completa e trasparente che permetta al cittadino comune, come ai diversi attori sociali di svolgere un ruolo costruttivo e di dare un contributo propositivo prima»[29]. Si tratta, in particolare, di potenziare ed estendere, ben oltre la stampa locale, magari anche all'estero, la pubblicazione di tale 'avviso' (sempre che ovviamente ve ne siano i presupposti oggettivi di interesse e caratteristiche territoriali e soggettivi di volontà politico amministrativa di aprire in tal modo il confronto sul Pgt). Si registra invece da parte dei primi comuni (non tutti) che hanno avviato il procedimento di formazione del Pgt una gestione, per così dire, minimalista e quasi in sordina, di tale fase informativa e partecipativa. Del resto va ricordato che la 'partecipazione' non solo è posta tra i criteri ispiratori della legge n. 12/2005 (art. 1, secondo comma) ma 'il governo del territorio' si caratterizza, ai sensi del quinto comma dell'art. 2, per i seguenti elementi: «la *pubblicità* e la *trasparenza* delle attività che conducono alla formazione degli strumenti», «la *partecipazione diffusa* dei cittadini e delle loro associazioni» e «la possibile *integrazione dei contenuti della pianificazione* da parte dei privati». Sarebbe quanto mai opportuna, a questo proposito, una comune regolamentazione regionale atta a dettagliare tale iniziale fase del procedimento[30].

Le sopra richiamate 'proposte' (o suggerimenti) si caratterizzano, rispetto alle tradizionali 'osservazioni' al Prg adottato, come un'occasione di intervento *preventivo* nel procedimento di pianificazione o non come atto *successivo* a scelte formalizzate in un progetto di piano sostanzialmente definito e comunque già adottato (ancorché suscettibile di modifiche successive in sede di controdeduzioni, che sono comunque più problematiche in quanto il loro accoglimento implica modifiche ad un progetto di piano già formato).

La rilevanza giuridica di tali 'proposte' preventive è riconosciuta nella stessa legge di riforma ove prevede, in particolare, che il 'quadro ricognitivo' di riferimento su cui si fonda il 'documento di piano' debba considerare, oltre alle programmazioni provinciali e regionali anche e, addirittura prima delle programmazioni stesse, le 'proposte' pervenute nel preventivo processo di partecipazione alla costruzione del Pgt. Prevede a tal proposito, infatti, il primo comma dell'art. 8 che il *documento di piano* del Pgt (atto avente la caratteristica di possedere sia una dimensione strategica che più direttamente operativa contraddistinta dalla determinazione degli obiettivi specifici da attivare per le diverse destinazioni funzionali e dall'individuazione degli ambiti soggetti a trasformazione) definisce appunto «il quadro ricognitivo e programmatorio di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del comune, anche sulla base delle proposte dei cit-

tadini singoli o associati e tenuto conto degli atti di programmazione provinciale e regionale».
In ordine a questa prima fase di avvio dei procedimenti di adeguamento degli strumenti urbanistici generali alla riforma regionale del 2005 non si può fare a meno di criticare un uso inadeguato e, per così dire, troppo timido dello strumento dell'avviso che i comuni hanno deliberato e pubblicato. Il bando che invita la cittadinanza a presentare proposte e suggerimenti per il futuro Pgt è spesso solo un atto formale, privo di indicazioni precise idonee a guidare e sollecitare le proposte e non viene nemmeno pubblicizzato al di là del ristretto ambito comunale quando invece la legge non vieta ne la redazione di bandi più completi e pubblicabili su scala ben più ampia (per certi nostri comuni aventi particolare rilevanza, anche internazionale, ad esempio sul piano culturale, storico e ambientale o della loro collocazione territorialmente strategica si può pensare a pubblicazioni ben più significative dell'albo pretorio e termini più ampi dei classici trenta giorni). Del resto la fase di avvio del Pgt dovrebbe diventare il momento rituale per l'impostazione dei processi di partecipazione, con regole ben precise e di sicuro interesse generale, in grado di attrarre proposte di investimento sul territorio secondo regole predeterminate[31].
Un ulteriore passaggio del processo partecipativo alla costruzione del Pgt, quindi preventiva alla sua definizione, è indicato al terzo comma dell'art. 13 della Lr. n. 12/2005 ove si stabilisce appunto che il comune, prima dell'adozione degli atti del Pgt, «tramite consultazioni acquisisce entro trenta giorni il parere delle parti sociali ed economiche». Parti sociali ed economiche che pure dovrebbero aver già formulato al comune propri suggerimenti e proposte, ancor prima appunto di formulare il proprio parere sugli atti del Pgt. Non si tratta di un parere formalmente *vincolante*, ancorché *obbligatorio*, comunque suscettibile di gravare sotto il profilo motivazionale l'eventuale discostamento in sede di adozione del piano.
A ben vedere l'attenzione regionale alla tematica qui trattata emergeva già nella delibera che il 21 dicembre 2001 aveva fissato i criteri orientativi per la redazione del 'Piano dei Servizi', ai sensi dell'art. 7, terzo comma, della Lr. 15 gennaio 2001, n. 1. In tale provvedimento, infatti, si affermava che il Pds «si inserisce a pieno titolo nel dibattito sulla *concorrenza dei territori*, sintetizzabile nel concetto di marketing territoriale, che ha il suo logico sbocco nella necessità di mettere a punto strumenti appropriati per rendere competitivo il territorio, cioè in grado di attrarre investimenti, con i vantaggi economici che ne derivano: competitività garantita, in primo luogo, dalla dotazione di infrastrutture e di servizi e, più in generale, dalla complessiva qualità dell'ambiente costruito»[32].

4. La partecipazione nei procedimenti di pianificazione provinciale e nella valutazione ambientale dei piani e programmi

Specifiche forme di intervento e partecipazione da parte anche dei soggetti privati sono previste dalla Lr. n. 12/2005 pure per l'approvazione del piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) nonché, dai criteri attuativi, per la valutazione ambientale di piani e programmi (Vas). La provincia, infatti, deve sin dalla *'fase di predisposizione'* del Ptcp, *'assicurare'*, ai sensi del primo comma dell'art. 17 della Lr. n. 12/2005, anche in forme definite con atto provinciale: «la partecipazione attiva dei comuni, delle comunità montane, degli enti gestori delle aree regionali protette interessati ai sensi dell'art. 16, comma 1, degli altri enti locali, ivi comprese le altre province interessate, delle autonomie funzionali, delle parti sociali, degli ordini professionali, delle associazioni ambientaliste o portatrici di interessi diffusi, anche mediante forme diverse di partecipazione e persegue la coerenza degli obiettivi di piano con le esigenze e le proposte manifestate da tali enti ed acquisite in via preventiva; a tal fine la provincia svolge *consultazioni* con detti enti, secondo modalità dalla stessa determinate, che devono in ogni caso prevedere, a favore degli enti consultati, un termine congruo per inoltrare le proprie *proposte*». Stiamo richiamando, anche in questo caso, un processo di partecipazione *preventivo* all'adozione del Ptcp, a cui si aggiunge la tradizionale possibilità di presentare osservazioni successivamente all'adozione. Tale processo di partecipazione, nella fattispecie al Ptcp, come già previsto dalla legge, risulta evidentemente di fondamentale rilievo quando le condizioni di sviluppo territoriale risultano legate ad esigenze di portata eminentemente sovracomunale, ad interessi la cui cura non può essere rimessa esclusivamente alle opzioni urbanistiche dei singoli comuni (anche perché non sempre tali interessi sovralocali portano uguali vantaggi a tutte le singole collettività locali coinvolte da talune localizzazioni infrastrutturali o addirittura a qualcuna arrecano significativi pregiudizi, spesso di tipo ambientale)[33]. La partecipazione *preventiva* alla formazione del Ptcp coinvolge, nel procedimento, anche evidenti questioni di rapporto tra i vari livelli istituzionali, essendo spesso in gioco (pur coi meccanismi di concertazione o programmazione negoziata) la sottrazione ai comuni di potestà decisionali in materia urbanistica o comunque un corretto esercizio del criterio si *sussidiarietà verticale* stabilito dall'art. 118 della Costituzione[34]. Una regolamentazione precisa dei processi partecipativi alla formazione dei piani e programmi di governo del territorio può concorrere, da un lato, a evitare il rischio che certe norme di legge regionale producano, di fatto, sui poteri comunali l'effetto di annullarli o comprimerli radicalmente e che siano meglio assicurate invece, dall'altro lato, come afferma la giurisprudenza costituzionale, «adeguate forme di partecipazione dei comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia»[35]. Anche in questi casi la *partecipazione* alla formazione dei piani non è fine a se stessa e non è nemmeno solo posta a salvaguardia della sfera di attribuzioni dei comuni (enti esponenziali delle loro collettività locali e titolari primari della funzione urbanistica sul proprio territorio)[36] ma è finalizzata in particolare a garantire la più idonea realizzazione dell'interesse pubblico, garantendo la migliore scelta fra quelle praticabili, dopo avere valutato tutti gli interessi rilevanti nel procedimento, senza per questo paralizzare quest'ultimo in uno stallo decisionale determinato da eventuali veti incrociati.
Di particolare rilevanza per il marketing urbano e territoriale risulta essere il processo partecipativo alla formazione del piano nei casi di comuni caratterizzati da significativi valori ambientali e culturali in quanto tali elementi costituiscono risorse di per sé suscettibili di amplificare notevolmente i

fattori di attrazione degli investimenti sul territorio. Ora, la valutazione ambientale (e la correlata partecipazione) si pone, *in primis*, proprio durante la fase preparatoria dei piani, anteriormente alla loro adozione[37]. A tal proposito gli indirizzi regionali per la valutazione ambientale di piani e programmi (Vas), forniti quali criteri attuativi dell'art. 4 della Lr. n. 12/2005, danno indicazioni proprio sulla tematica della partecipazione in modo tale che la costruzione di piani possa avvenire anche attraverso ulteriori strumenti ed attività, articolate per le varie fasi, quali *concertazione, consultazione, comunicazioni* e *informazione*[38].

5. Strumenti normativi per affrontare il nuovo ruolo delle città e loro applicazioni nelle prassi amministrative

Una considerazione generale può essere formulata riguardo la suddetta normativa regionale nel senso che la stessa - se opportunamente utilizzata ed applicata dalle amministrazioni locali, comuni e province, nella maniera più dinamica e aperta alla partecipazione nei processi di costruzione dei piani - potrebbe consentire alle amministrazioni un buon governo del territorio attivando potenzialità e risultati di particolare interesse per l'intera comunità locale. Analoga considerazione vale sostanzialmente per il Ptcp. Purtroppo invece si sta assistendo ad una applicazione assai riduttiva rispetto alle potenzialità di tale normativa da parte delle amministrazioni comunali, sia a livello di impostazione dei processi partecipativi che di contenuti degli avvisi e di modalità di pubblicazione degli stessi nonché a livello di individuazione di ulteriori e giuridicamente ammissibili forme di partecipazione. La diffusa inadeguatezza dei processi partecipativi preventivi alla formazione dello strumento urbanistico generale e, conseguentemente, le perdute occasioni di promuovere lo sviluppo locale mediante interessanti azioni di marketing urbano e territoriale non è tanto attribuibile ad una lacunosità legislativa quanto piuttosto a carenze nelle politiche amministrative. L'opportuno potenziamento della fase partecipativa alla costruzione del Pgt, ammessa dalla legislazione regionale, necessità di precisi provvedimenti amministrativi in tal senso ed in ogni caso di una specifica regolamentazione procedimentale per l'attività da svolgere a livello locale. I comuni potrebbero di fatti cogliere l'occasione dell'adeguamento dello strumento urbanistico generale alla Lr. n. 12/2005 per ampliare - nel rispetto della normativa regionale - la partecipazione dei cittadini a tutte le trasformazioni urbane che avverranno all'interno del comune stesso, con impegni per gli uffici comunali volti a consentire informazioni e partecipazione diffuse ed estese a tutte le parti sociali o categorie economiche; per impostare una procedura d'informazione e consultazione della cittadinanza interessata (volta anche a sensibilizzare l'attenzione dei possibili operatori verso le possibilità offerte dalla tornata pianificatoria ed i connessi processi di trasformazione urbana); per organizzare sportelli unici e modalità che facilitino il reperimento di documenti, contatti utili per ogni cittadino relativamente ai piani, ai progetti ed alle opere previste e in via di realizzazione.

A tal fine un interessante traccia potrebbe essere il regolamento adottato dal Comune di Roma nel cui nuovo Prg si afferma che: «la partecipazione dei cittadini alle trasformazioni urbane, intesa come partecipazione diffusa degli attori sociali dei territori interessati, ai processi decisionali relativi ai piani strategici, agli strumenti di pianificazione e ai progetti di trasformazione urbana, costituisce fattore determinante ed ineludibile della trasformazione urbana e nelle relative procedure tecnico-amministrative dell'amministrazione». In tale modello il processo di partecipazione segue, in sintesi, quattro fasi in cui la prima è quella della *informazione* ai cittadini; la seconda è quella della *consultazione* durante la quale si presentano osservazioni e si può richiedere una pubblica assemblea per discutere tutte le osservazioni raccolte, dare spiegazioni e chiarimenti nonché esporre le alternative esistenti. L'approvazione del piano dovrà *esplicitare* il percorso di partecipazione sviluppato e *dare conto* di quanto emerso. Inoltre vi è un'eventuale terza fase per la *progettazione partecipata* che coinvolge i cittadini durante l'intero ciclo di vita del progetto, per una definizione condivisa degli obiettivi e delle problematiche di loro diretto interesse. La quarta e ultima fase è quella della *verifica e controllo* per consentire anche ai cittadini di verificare direttamente la fase attuativa.

Ora, tendenzialmente gli organi di governo dei comuni ricercano una cooperazione interistituzionale rivolta ai 'rami alti' dell'apparato amministrativo, tesa in particolare ad accelerare le approvazioni definitive dei loro piani da parte della regione o della provincia, così come anche a reperire risorse finanziarie pubbliche da utilizzare per la realizzazione dei propri programmi, interventi e opere pubbliche. Tale cooperazione interistituzionale da sola non basta. Di fatti, «altro corno del problema è tuttavia nella capacità di interpretare e di dare risposta alle esigenze della comunità amministrata, cogliendo nel contempo le opportunità che il proprio territorio e la stessa comunità possono offrire per partecipare ai processi di sviluppo, o almeno per goderne qualche beneficio, e con tutta evidenza non si tratta, banalmente, della ricerca del solo consenso politico elettorale»[39]. In definitiva da parte delle amministrazioni locali si tratterebbe di affinare - anche in assenza di specifici ulteriori interventi legislativi (sarebbe però opportuno una regolamentazione comune a livello regionale) - una propria attività di progettazione urbanistico-territoriale che non sia rivolta solo alla gestione delle 'aree leader' ma sia posta a funzionale sostegno di progettate azioni di *marketing territoriale* ai fini della promozione dello sviluppo locale. In altri termini, anche grazie ad una adeguata pubblicizzazione preventiva dei processi partecipativi alla costruzione dei piani urbanistici è possibile sostenere efficacemente le attività di *'marketing territoriale'*, attraendo investimenti, anche esteri, aiutando un processo di internazionalizzazione che dovrebbero favorire soprattutto certi settori, ad esempio quelli ad alta tecnologia, meglio presentando le opportunità di «sistema» del proprio territorio, in termini di possibilità di attrazione e localizzazione di investimenti così come anche di collegamenti con università, centri di ricerca e reti di imprese. In tal senso la formazione del piano urbanistico comunale potrebbe avvalersi di idonei regolamenti procedimentali in applicazione dei quali, per così dire, la città 'si presenta', promuovendo le proprie potenzialità e svolgendo una funzione di vera e propria chiamata di interessi a sostegno dello sviluppo terri-

toriale locale nel suo complesso. A tal fine non sarebbe fuori luogo che la regione o le province rafforzassero, in un certo qual senso, un proprio ruolo di *agenzia locale* per il coordinamento delle azioni comunali e la promozione di un governo del territorio con funzioni di *marketing urbano e territoriale* per attivare investimenti nelle realtà locali più pronte a recepirli, dando notizia - la più ampia possibile - delle occasioni che si vanno formando sul territorio, fornendo assistenza agli investitori sul piano burocratico-amministrativo e finanziario e per coordinare, con le altre pubbliche amministrazioni, enti ed imprese per operazioni collegate, a favore della comunità[40]. Si possono concludere queste brevi note sulla stretta connessione tra i processi di partecipazione urbanistica e la promozione del territorio ricordando che in effetti: «i concetti di comunità e di partecipazione divengono cruciali da diversi punti di vista e sta ormai crescendo la consapevolezza che solo il rafforzamento o la ricostruzione di legami sociali di tipo comunitario possono permettere di affrontare problemi di disgregazione e di sviluppo economico e sociale con progetti efficaci perché basati sulla mobilitazione delle energie conoscitive e progettuali dei destinatari e sulla ricostruzione dal basso dell'interesse comune»[41]. Dal grado di pubblicità e di trasparenza (degli atti e delle scelte) con il quale verranno gestiti i procedimenti partecipativi in questa fase di costruzione dei primi piani di governo del territorio e di adeguamento dei Ptcp si potrà giudicare in che misura l'interesse comune, in termini di promozione urbana, sia stato davvero conseguito.

Note

1. Semplicemente a titolo esemplificativo mette conto registrare come l'attualità della tematica qui trattata abbia portato il Formez a dibattere recentemente, il 10 maggio 2006, in un importante convegno alla Fiera della Pubblica Amministrazione di Roma, nell'ambito di Forum PA 2006, le questioni appunto degli scenari di riferimento in ordine alla cosiddetta 'competitività dei territori'.

2. In merito al tema, fra le numerose pubblicazioni, cfr. Travi A., 1995, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi: legge 7 agosto 1990, n. 241», *Le nuove leggi civili commentate*, n. 1, pp. 1-167 e, in ordine alle recenti modifiche legislative alla legge n. 241, si veda anche De Angelis, P., 2006, *Le nuove norme in materia di azione amministrativa dopo le leggi 11 febbraio n. 15 e 14 maggio 2005, n. 80*, in Lexitalia.it.

3. Per un'analisi più ampia in ordine alla ricerca di nuovi equilibri fra politica, società e diritto ed ai rapporti fra infrastrutture, beni e servizi con riguardo ai problemi della crescita economica e sociale, nel quadro generale della riforma dell'Amministrazione, si rinvia a Cabiddu M.A., 2005, *Modernizzazione del Paese. Politiche opere servizi pubblici*, Angeli, Milano. Del resto anche in ambito accademico vi è oggi molta attenzione e si discute spesso sull'azione pubblica tra mercato e pianificazione, cfr. a tal proposito di Moroni S., 2005, *L'ordine sociale spontaneo. Conoscenza, mercato e libertà dopo Hayek*, Utet Libreria, Torino.

4. Campos Venuti, a proposito di tale Prg che si pone al '*servizio dello sviluppo*' della città capitale e a proposito di un'idea di piano finalizzato a '*proiettare dinamicamente l'evoluzione del territorio*', poche settimane fa, dichiarava alla stampa: «oggi sappiamo che Roma è il primo motore economico del paese, è cambiata dal giorno alla notte, non è più la città degli impiegati ministeriali, non è più la città monocentrica ma un sistema policentrico, in cui il Prg ha rafforzato il policentrismo creando le identità nei centri periferici; il tasso di occupazione romana cresce ad un ritmo più elevato di quello di Londra, di Amsterdam e perfino di Madrid. La Roma che viveva di impieghi ministeriali e il cui unico imprenditore era il palazzinaro è, dunque, scomparsa completamente e al suo posto c'è un'altra Roma, radicalmente diversa. Non è allora un caso che questa nuova Roma abbia scelto di darsi un piano regolatore concettualmente diverso dal precedente, capace di riflettere la sua nuova realtà e specialmente pensato per proiettarla nel futuro».

5. Caia G., 2003, *Governo del territorio e attività economiche*, in «Diritto amministrativo», p. 707.

6. Berti G., 1989, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in «Amministrare», p. 361. Si veda anche Marino I., 2001, «Pianificazione territoriale e sviluppo economico», in Ferrari E., Saitta N. e Tigano A. (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, pubblicazioni dell'Aidu, n. 3, Milano, pp. 192 ss.

7. Stella Richter P., 2003, *Considerazioni critiche sulle proposte di legge quadro in materia di governo del territorio* (relazione presentata in occasione dell'audizione presso l'ottava commissione permanente della Camera dei deputati del 30 settembre), in Federalismi.it, rivista telematica dell'osservatorio sul federalismo ed i processi di governo.

8. Fra le diverse pronunce della giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 31 gennaio, 1984, n. 25, in *Cons. Stato*, 1984, I, p. 80. Analogamente, in altri casi diversi Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 1987, n. 356, in *Giur.it.*, 1987, III, p. 193; Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 1996, n. 497, in *Foro amm.*, 1996, p. 1508; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 1992, n. 201, in *Foro it.*, 1992, III, c. 380.

9. Chierichetti A., 2000, *Dai piani di recupero ai programmi polifunzionali di intervento*, Il Sole 24 Ore, Milano; Id., 2001, *I programmi integrati di intervento nel diritto regionale*, Bergamo.

10. Boscolo E., 2001, *Appunti sull'attuazione regionale della riforma del commercio: dai limiti alla legge regionale ai limiti all'iniziativa economica*, in «Livelli e contenuti della pianificazione», Milano, p. 251.

11. Chierichetti A., Scillieri C., Andolina G., 2002, *La disciplina giuridica degli interventi edilizi nei centri storici*, Bergamo.

12. Processo di fatto in atto, al di là qui di ogni giudizio di merito, anche nel del diritto straniero, cfr. Gifreu Font J., 2006, «Un altro passo verso la frantumazione dell'unità del diritto urbanistico spagnolo: il caso della Catalogna», *Urbanistica e appalti*, n. 5, p. 513.

13. Stella Richter P., 1984, nel fondamentale testo *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, p. 43 e ss., affrontando i problemi che caratterizzano la materia urbanistica, evidenzia la centralità del momento normativo osservando che le delineate caratteristiche della materia stessa comportano alcuni problemi particolari dalla cui corretta soluzione in diritto positivo discende appunto la funzionalità stessa del sistema.

14. Urbani P., 2000, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, p. 149 e ss., nel trattare la 'differenziazione e la competitività dei sistemi urbanistici' rileva correttamente come, in un sistema di forte federalismo amministrativo, alla capacità delle amministrazioni locali di utilizzare tutti gli strumenti messi a disposizione dell'ordinamento (concertazione con gli altri poteri pubblici, codeterminazione pubblico-privato degli assetti urbanistici, partecipazione popolare), potranno corrispondere una maggiore flessibilità ed un più rapido adeguamento delle scelte strategiche alle esigenze del mercato e dell'occupazione, mentre, nel caso di inerzia politica ed amministrativa dei poteri locali, i territori e le collettività da questi governati sono destinati a uno sviluppo recessivo.

15. Palermo P.C., 2003, *Le possibilità di sviluppo di un processo ad alta complessità*, in «Progetti integrati e sviluppo territoriale», Formez, p. 21, la ricerca è stata realizzata dal Consorzio Metis e Politecnico di Milano.

16. Si veda sul punto Mantini P., 1994, *L'ordinamento urbanistico della Regione Lombardia. Dottrina, legislazione, giurisprudenza*, Cedam, Padova, il quale rileva la necessità di prevedere norme di disciplina della partecipazione nel procedimento urbanistico.

17. Anche a questo riguardo, poiché non è la sede per una rassegna esaustiva, si richiama solo il più recente intervento legislativo operato, nella fattispecie, dalla Regione Lazio con la legge 28 aprile 2006, n. 4 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006) che all'art. 70 ha introdotto modifiche al procedimento di adozione del piano urbanistico comunale generale (detto Pucg) stabilendo appunto che: «il comune adotta il Pucg ai sensi della legge n. 1150/42 dopo aver effettuato consultazioni con gli enti pubblici e con le organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali interessate, e comunque avendo attivato processi di partecipazione e informazione finalizzati a promuovere forme di intervento diretto dei cittadini».
18. Cfr. Decreto Ministeriale 1 agosto 2003 recante criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera (pubblicato nella G.U. 29 settembre 2003, n. 226).
19. Il documento di programmazione economico finanziario regionale 2006-1008 approvato il 20.7.2005 con la delibera n. 8/328 (in Burl. 10.11.2005, S.S., n. 1 al Bu. 7.11.2005, n. 45) dalla giunta regionale lombarda, ad esempio, indica il marketing territoriale osservando che: «sviluppare una cultura di sistema, diventa fattore strategico di competitività anche per la promozione del territorio».
20. Vedasi, come più recente, la legge regionale Basilicata 25 febbraio 2005, n. 17 su agriturismo e turismo rurale.
21. Ferrari G.F., 2005, *I rapporti tra i livelli di governo in edilizia nel testo unico e nel Titolo V della Costituzione* (in Commentario al testo unico dell'edilizia), Padova, p. 3 e ss., per una puntuale disamina delle questioni inerenti i rapporti tra regioni, province e comuni in ordine alle potestà regolamentari in materia di governo del territorio.
22. Balducci A., 2005, in *Nuovi processi decisionali per costruire politiche di qualità. Amministrazioni, cittadini e imprese verso scelte partecipate*, quinta giornata degli Innovatori, 11 maggio, Sessione plenaria di Forum P.A. 2005, ricorda come Lindlom, nel libro *Intelligenza della democrazia*, osservasse che abbiamo due modi per prendere una decisione razionale: una è che ci sia un soggetto soltanto depositario di tutte le competenze, di tutte le informazioni, che analizza i problemi, valuta tutte le alternative e arriva alla fine a trovare la soluzione ottima. Non ci si riesce quasi mai. L'altra, quella che egli chiama utilizzare *l'intelligenza della democrazia*, si basa sull'esistenza dei soggetti che sono interessati al problema, che portano avanti le loro esigenze, necessità, e vengono riconosciuti come soggetti che possono essere ammessi al processo decisionale. Tutti quei soggetti affronteranno parti delle conseguenze negative che assumere la decisione in modo unilaterale potrebbe avere. Quindi, Lindlom afferma che è molto più razionale prendere le decisioni in questo modo che non prenderle nel modo che apparentemente appare più razionale.
23. In ordine ad un esame aggiornato dei lavori parlamentari riguardanti la riforma urbanistica che avrebbe dovuto ridisegnare un quadro normativo risalente agli anni '40 si rinvia alle analisi, giudizi, proposte e contenuti del recente testo di Mantini P. e Lupi M., 2006, *I principi del governo del territorio*, Milano. Per un inquadramento critico e sistematico si richiama il testo di Stella Richter P., 2002, *I principi del diritto urbanistico*, Griuffrè, Milano. Si veda anche Pagano F., 2003, «Più che la legge quadro», *Urbanistica Informazioni*, n. 190, p. 6.
24. Sui criteri ispiratori della riforma regionale lombarda, in particolare quello della partecipazione, mi sia consentito rinviare più ampiamente ad Chierichetti A., 2006, *Manuale di governo del territorio*, Bergamo, p. 9.
25. Oliva F., 2005, «Legge di princìpi e leggi regionali», *Unrbanistica Informazioni*, n. 203, p. 15 evidenzia che solo quattro leggi urbanistiche regionali (quelle ispirate o comunque vicine all'impostazione del cd. modello Inu, la Lr. n. 20/2000 dell'Emilia Romagna, n. 1/2005 della Toscana, n. 23/1999 della Basilicata e n. 11/2004 del Veneto) risultavano in qualche modo coerenti con il testo di riforma approvato dalla camera dei deputati nella scorsa legislatura.
26. Avarello P., 2000, «Concertazione e partecipazione», in *Il piano comunale*, Il Sole 24 Ore, Milano.
27. Cfr. anche la giurisprudenza in tal senso Consiglio di Stato, sez. IV, 22 marzo 2005, n. 1236, in Foro amm. Cds 2005, f. 3, 770.
28. Fra le indagini ricostruttive più recenti delle tecniche di rappresentazione e composizione degli interessi coinvolti nei procedimenti di pianificazione territoriale ed urbanistica si ricorda di Casini L., 2005, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, cfr. anche Tulumello G., 1996, *Pianificazione urbanistica e dimensione territoriale degli interessi*, Giuffré, Milano. In giurisprudenza si richiamano le sentenze Consiglio Stato, sez. IV, 9 agosto 2005, n. 4225, in Foro amm. Cds 2005, f. 7/8,2196; Consiglio Stato, sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4399, in Foro amm. Cds 2004, 1692; Tar Lombardia Milano, sez. II, 7 aprile 2005, n. 751, in Foro amm. Tar 2005, f. 4, 955; Tar Campania, Salerno, sez. I, 20 gennaio 2003, n. 40, in Comuni Italia 2003, f. 3, 100; Tar Lazio, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, in Tar 1999, I, 3049.
29. In tal senso è precisato dalla giunta regionale nella deliberazione del 29 dicembre 2005, n. 8/1681, recante le «*Modalità per la pianificazione comunale*», pubblicata nel Burl. 26 gennaio 2006, suppl. straordinario n. 4.
30. Per le interessanti le note sull'evoluzione dell'urbanistica comunale cfr. Ferrari E., 2003, «I comuni e l'urbanistica», in *Il governo del territorio*, Griuffé, Milano, p. 125.
31. Un precedente a cui i comuni potrebbero ispirarsi per impostare l'avviso di avvio del procedimento di piano e attrarre proposte per lo sviluppo del proprio territorio, ovviamente con tutti gli adeguamenti dettati dalla diversa normativa regionale, può essere quello, ad esempio, del ben articolato 'avviso di partecipazione alla formazione del regolamento urbanistico' pubblicato dal Comune di Certaldo (in provincia di Firenze) per la presentazione di proposte entro il 12 maggio 2006 (reperibile in versione integrale sul sito del comune), che fa seguito e potenzia un primo precedente esperimento del Comune di Rosignano (Provincia di Livorno) in occasione del proprio piano strutturale. Indubbiamente un bando propedeutico al piano da solo non basta, è necessario un percorso di partecipazione costituito da incontri con la cittadinanza, confronti con le associazioni di categoria e professionali, presentazione delle opportunità di investimento sul territorio, selezione delle stesse proposte, ecc.. Si tratta in definitiva di trasformare una fase del procedimento di formazione del piano urbanistico anche in un'efficace occasione di marketing urbano e territoriale, nell'interesse comune.
32. Deliberazione della G.R. 21 dicembre 2001, n. 7/7586 (pubblicata in Burl. 14 gennaio 2002, n. 3).
33. Cfr. su queste problematiche Cerulli Irelli V., 1985, «Pianificazione urbanistica e interessi differenziati», *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 386; Morbidelli G., 1990, «Pianificazione territoriale e urbanistica», in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, p. 3 e ss.
34. Tale norma costituzionale stabilisce, infatti, che le funzioni amministrative siano attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alle province, alle regioni o allo Stato, sulla base innanzitutto del principio di *sussidiarietà*, oltre che di *differenziazione* ed *adeguatezza*; nello stesso tempo le pubbliche amministrazioni, statali e locali, devono *favorire*, ai sensi dell'ultimo comma del citato art. 118, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base sempre del principio di *sussidiarietà*. Tale *favor* si esplica anche nei processi partecipativi alla formazione dei piani urbanistici.
35. Fra le diverse decisioni in tal senso della Corte costituzionale si ricordano le sentenze 26 novembre 2002, n. 478; 27 luglio 2000, n. 378; 21 ottobre 1998, n. 357; 30 luglio 1997, n. 286; in sintesi tale giurisprudenza sottolinea che l'autonomia comunale in campo urbanistico non implica una riserva intangibile di funzioni, autonomia che ben può subire restrizioni allorchè esse siano necessarie a perseguire interessi pubblici sovracomunali e purchè siano state assicurate forme di concorso dei comuni ai procedimenti decisionali sovraordinati. La partecipazione non può essere nominale ma deve essere 'effettiva e congrua' (cfr. dec. Corte cost. 8 aprile 1997, n. 83 e 24 febbario 1994, n. 61).
36. La riforma regionale lombarda, al primo comma dell'art.2 della Lr.

n. 12/05, stabilisce che: «il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio».

37. Fracchia F., 2003, «Governo del territorio e ambiente», in *Il governo del territorio*, Griuffré, Milano, p. 272.

38. A questo riguardo si richiama il documento approvato dalla giunta regionale con la deliberazione n. 8/1563 del 22.12.2005, esso costituisce la proposta della giunta al consiglio regionale per la completa attuazione della direttiva 2001/42/CE in materia di valutazione ambientale degli strumenti di pianificazione e programmazione (valutazione ambientale strategica), in attuazione del citato art.4 della Lr. n. 12/05.

39. Avarello P., 2000, *Il piano comunale*, Il Sole 24 Ore, Milano, p. 33 aggiunge che il processo di formazione del piano comunale dovrebbe costituire in genere una preziosa occasione per «*sollecitare ed ascoltare umori e desideri, bisogni e opportunità*».

40. È interessante citare a questo proposito, quale paradigma, la delibera della giunta regionale della Campania, 25 febbraio 2005, n. 286 recante le «Linee guida per la Pianificazione Territoriale Regionale» (in Bu. 13 maggio 2005, numero speciale) che intitola il par. 6.5 alle Agenzie locali di sviluppo territoriale ed all'Agenzia di Marketing Territoriale nelle iniziative recenti della Regione Campania. Fra le interconnesse e molteplici attività dell'Agenzia mette conto ricordare che viene indicata anche: «la promozione di azioni di marketing urbano e territoriale finalizzate alla valorizzazione delle opportunità immobiliari» ed inoltre: «favorendo localmente la messa a sistema delle previsioni dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei progetti integrati e delle previsioni urbanistiche in via di definizione nei processi di redazione, ancora in itinere, del piano territoriale regionale e dei piani territoriali di coordinamento provinciale», e ancora: «alle agenzie potranno essere affidati sia la promozione, progettazione e gestione di programmi urbani complessi, sia l'attivazione di strumenti finanziari per l'acquisizione e il recupero di aree industriali e produttive, in particolare dimesse o da bonificare», in particolare: «il disegno di legge stabilisce che le Agenzie siano promosse dalle province, dai comuni o da forme associative tra autonomie locali, a cui possono partecipare altri enti pubblici, enti no profit con finalità sociali ed enti privati sulla base di un programma operativo concertato, approvato con un accordo di programma fra gli enti locali interessati». Viene altresì rilevato che: «potrebbe pertanto crearsi una stretta correlazione fra l'individuazione delle Agenzie di sviluppo locale e la definizione concertata dei Sistemi Territoriali di Sviluppo integrando obiettivi di programmazione economica e di pianificazione territoriale» e aggiunge: «ciò potrà avvenire solo con un consistente sforzo di coordinamento interistituzionale, interassessorile e intersettoriale e con un valido lavoro di concertazione con gli operatori privati, le associazioni di categoria, gli enti no profit di interesse sociale che prenderanno parte ai processi».

41. Balducci A., 2000, *Le nuove politiche urbane e la necessaria riscoperta di approcci partecipativi*, nell'ambito del quarto seminario del ciclo «Incontri Emiliani», in www.archviopiacentini.it.

La gestione dell'intervento edilizio nel procedimento amministrativo comunale

78 La Commissione edilizia comunale, un marchingegno dai contorni scivolosi
di Pier Luigi Paolillo

84 La potestà regolamentare autonoma dei comuni
di Vittorio Italia

91 Commissione edilizia comunale, federalismo, *devolution* ... e confusione
di Fulvio Rocco

99 Atti di indirizzo e atti di gestione. La separazione di compiti e funzioni all'interno dell'ente locale
di Francesco Longo

progetti

107 Una strana vicenda: l'involuzione del piano regolatore comunale del Savonese
di Pier Luigi Paolillo

136 L'attraversamento. AlpTransit San Gottardo e il paesaggio della velocità
di Marco Adriano Perletti

141 Workshop di progettazione urbanistica e architettonica a Orsenigo
di Danilo Palazzo e Massimo Tadi

spazio aperto

150 Biennale di Venezia e Triennale di Milano: due mostre
di Antonio Piva

157 I luoghi del commercio straniero: una finestra sulla trasformazione di un quartiere milanese
di Serena Previ

165 Dall'oggetto al museo. A proposito di una collezione industriale
di Giuseppe Cabiddu

171 Sostenibilità dell'identità e trasformazioni dei luoghi nel territorio contemporaneo: il metodo di analisi PlaceMaker
di Michela Sepe

189 Multiple Centrality Assessment. Centralità e ordine complesso nell'analisi spaziale e nel progetto urbano
di Sergio Porta, Vito Latora

203 Il sistema dei poteri e delle competenze in urbanistica
di Valeria Erba

207 Regolamentazione dei procedimenti di partecipazione al governo del territorio e marketing per lo sviluppo urbano
di Antonio Chierichetti

217 Appalti per la gestione dei servizi sociali. Le regole per il terzo settore
di Maria Agostina Cabiddu

recensioni

225 *di Giovanni Denti, Chiara Merlini, Gabriele Pasqui, Maria Antonietta Crippa, Patrizia Gabellini, Danilo Palazzo, Guido Ferrara, Antonella Bruzzese*