

PAOLO URBANI

ISTITUZIONI, DISCIPLINE DEGLI USI DEL TERRITORIO E GOVERNO DELL'ECONOMIA.

in corso di pubblicazione in:

**ASTRID – Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la
competitività del Paese** – a cura di Luisa Torchia e Franco Bassanini –
Passigli editore – Firenze 2005

1. Prologo

Esiste un collegamento tra le “discipline” del territorio ed il rapporto tra istituzioni ed economia che possa giocare a favore della competitività o del suo declino?

In altre parole gli strumenti di pianificazione urbanistica o le pianificazioni “differenziate” esistenti nel nostro ordinamento, i sistemi di controllo delle attività edilizie, l'esercizio di funzioni pubblicistiche tramite strumenti privatistici (società-miste ad es.) per le più svariate attività di dotazione di opere di urbanizzazione e di servizi, costituiscono ancora un impaccio, mantengono, al contrario, un ruolo strategico o sono ininfluenti rispetto al diffondersi sul territorio delle attività d'impresa, rispetto all'innovazione e all'integrazione delle funzioni insediative, alla modernizzazione ed alla competitività delle nostre aree urbane, alla costruzione di un efficiente ed efficace sistema di reti?

“Quello che a me pare indeclinabile affermare è che il problema urbanistico costituisce il vero grande problema del nostro paese, problema che condiziona qualsiasi altro problema della programmazione, compresa tutta l'incentivazione delle attività industriali ed agrarie”¹. Così si esprimeva Giannini all'indomani della sentenza della Corte Cost. n.55 del 1968 che, sulla base di una discutibile interpretazione del nesso inscindibile tra diritto di edificare e diritto di proprietà, dichiarava incostituzionale, in rapporto all'art.42 Cost., la disciplina dei vincoli urbanistici posti a tempo indeterminato e senza indennizzo, praticata dai comuni per assicurare la dotazione di aree pubbliche nei piani regolatori. Sentenza che indirettamente, incidendo fortemente sulle politiche insediative di medio e lungo termine, coniugata alla carenza di fondi pubblici per l'acquisizione delle aree, ha condizionato in modo determinante l'ordinarsi degli assetti localizzativi delle attività urbane e produttive.

Il quesito sollevato all'inizio appare oggi ampiamente retorico considerando che ogni intrapresa economica in funzione dello sviluppo non può prescindere dai suoi rapporti con il

¹ M.S.Giannini, Intervento, in G.Campo Venuti *Urbanistica incostituzionale*, 1968

territorio (localizzativi, infrastrutturali e dei servizi, posizionali etc.). Sicché in questo caso il binomio istituzioni-economia diviene un trinomio inscindibile: istituzioni-territorio-economia.

Non che il legislatore statale non abbia avvertito da tempo – almeno a partire dagli anni novanta ed anche sulla spinta pressante delle esigenze manifestate dalle amministrazioni regionali e soprattutto locali, soggetti primari nella gestione del territorio – della necessità di rendere più flessibili le scelte della pianificazione in favore delle esigenze concrete degli interessi (produttivi) privati: nel volgere di un quindicennio possiamo dire che le riforme introdotte direttamente o indirettamente sia a livello statale che regionale hanno portato all'affermazione di un principio che tende sempre più a rovesciare l'impostazione tradizionale dell'urbanistica come materia che attraverso l'ordinato assetto degli usi del territorio fissa le regole degli insediamenti umani, a favore di un'impostazione che vede questa come “disciplina” giuridica recessiva rispetto alle concrete e sopravvenienti esigenze insediative dello sviluppo.

E tali riforme non si sono limitate ad incidere sulla disciplina degli assetti ma hanno mirato a coniugare le prescrizioni urbanistiche con la loro contemporanea attuazione accentuando il carattere per lo più strumentale e non finalistico della pianificazione territoriale, ampliando anche il menù degli strumenti consensuali o concertativi sia nel caso dei rapporti pubblico-privato sia tra i poteri pubblici, avendo quindi come obiettivo prioritario l'effettiva realizzazione di quanto concordato e la fissazione delle prescrizioni in funzione dello sviluppo produttivo o urbano. Dall'urbanistica prescrittiva all'urbanistica per accordi, dal provvedimento al consenso, dal provvedimento concessorio all'autocertificazione, dalla semplificazione alla deregolamentazione o liberalizzazione, meno stato e più mercato, meno amministrazione, se possibile niente amministrazione: sembrano essere stati questi i termini o i raffronti più utilizzati nella letteratura giuridica ed economica di questi ultimi anni per sintetizzare il clima o l'ambiente inteso come terreno di coltura più adatto per lo sviluppo delle capacità endogene o esogene di modernizzazione ed innovazione degli assetti economici e sociali sul territorio.

La ragione di questo scritto sta proprio nel tentare di fare il punto sul processo riformatore che ha avuto il suo fulcro nelle due legislature precedenti (ed il suo revival in quello attuale) per verificare se il rapporto istituzioni-economia si sia giovato o meno – in rapporto al territorio – di questo profondo *restyling* normativo e se questo abbia inciso sui due principali attori: le amministrazioni ed i privati. Se cioè le amministrazioni da un lato tendano effettivamente all'amministrazione di risultato² in funzione dello sviluppo e dall'altro i privati (imprenditori, costruttori, società immobiliari, istituti di credito, fondi d'investimento immobiliare) siano

² Concetto che, in dottrina, applicato all'agire delle amministrazioni pubbliche ha sollevato più di una perplessità: M.Cammelli, *Amministrazione di risultato* in *AIPDA Annuario 2002*, p. 107; S.Cassese “*Che vuol dire amministrazione di risultati?*” in «GDA» 9/2004, p. 941; G.Corso, *Una nuova amministrazione?* in «Nuove Autonomie» 3, 2003, ma che,

consapevoli delle maggiori responsabilità e delle nuove opportunità che si aprono nel momento in cui accedono gradualmente, direttamente o indirettamente, alla codeterminazione degli assetti territoriali ed urbanistici.

Se questi sono i termini della questione proviamo allora a prendere in considerazione tre casi di specie: lo sviluppo urbano, lo sviluppo produttivo di beni e servizi, lo sviluppo ecocompatibile (con particolare riferimento all'acqua), per verificare se i cambiamenti avvenuti per effetto della legislazione e delle politiche centrali e periferiche vanno o siano andate finora nella direzione giusta anche adeguandosi alle disposizioni comunitarie – ed allora ad essi non possa essere imputato il ristagno o il declino dell'economia – o al contrario debbano essere indicati, oltre ai ritardi ed alle patologie, alcune modificazioni di rotta rispetto ai processi in corso a favore della competitività e della migliore soddisfazione degli interessi pubblici³.

2. Lo sviluppo urbano

Il primo caso riguarda quella che può essere chiamata “la politica” delle città: in questa s'intrecciano numerose e rilevanti questioni di politica economica e fiscale, dai problemi legati al mercato delle aree e dei beni immobili, alla canalizzazione degli investimenti finanziari, al rendimento dei fondi d'investimento immobiliare anche esteri, alla cartolarizzazione dei beni pubblici e della loro dismissione, alla valorizzazione di aree e complessi produttivi o residenziali dismessi, alla ricentralizzazione di funzioni e di servizi rari nelle aree urbane o metropolitane più importanti, all'organizzazione e distribuzione di reti immateriali, (banda larga, fibra ottica), ma anche di modernizzazione, miglioramento della qualità della vita in termini di servizi e infrastrutture della mobilità e del tempo libero, di ricerca continua della competitività e della visibilità in termini di attrattori turistici, culturali, tecnologici ed economico-produttivi.

comunque, al di là dei formalismi e delle prassi amministrative rende bene, a mio avviso, la finalizzazione cui dovrebbe tendere l'agire congiunto dei poteri pubblici.

³ Non si può sottacere che da parte di una certa dottrina giuridica molto attenta all'effettività delle riforme amministrative (Corso, cit.) si ritiene, al contrario, che quelle degli ultimi decenni – che hanno accreditato sempre più la visione di una nuova amministrazione non più chiusa ma aperta al cittadino, non più unilaterale ma consensuale, non più subordinata alla politica ma imparziale, non più autoritaria ma trasparente e paritaria – esistano solo sulla carta essendo frutto di un “abbaglio collettivo” che nasce da una visione della realtà non supportata da puntuali analisi sul campo ma molto spesso fondate su buoni propositi del legislatore. Pur non condividendo tale posizione estrema e generalizzata rispetto al complesso delle attività dei poteri pubblici, non si può non sottolineare, dall'altro versante, che le categorie degli attori privati, richiamate nel testo, non abbiano abbandonato per nulla la visione ristretta dell'investimento valutato solo in funzione del profitto netto; restino lontane dalla ricerca di accordi con l'amministrazione nei quali i termini del contratto producano un effettivo bilanciamento degli interessi; diffidino di iniziative nelle quali la componente del rischio non può essere azzerata; perseguano l'obiettivo della modifica degli assetti territoriali e la concessione di nuovi volumi edificatori prescindendo dagli effetti di externalità che tali determinazioni possono produrre sul contesto territoriale di riferimento e sulla durata effettiva dell'investimento e della sua efficacia in termini di innovazione e sviluppo di più ampio respiro.

Non è un caso che le ultime leggi finanziarie abbiano individuato proprio nelle aree urbane una delle fonti principali per il risanamento dei conti pubblici, o in termini di copertura del fabbisogno della spesa o di riduzione del deficit pubblico (aumento dell'ICI, revisione delle rendite catastali, alienazione di beni pubblici o del patrimonio pubblico, misure legate al condono edilizio). Le città quindi e specie le grandi aree urbane, costituiscono non solo un'osservatorio importante per misurare la positività del rapporto istituzioni-economia ma anche e soprattutto rappresentano uno dei fattori per valutare la crescita e la competitività del sistema economico. Le grandi città, infine, per l'importanza strategica che assumono come "sedi di scambio" necessitano d'interventi finanziari statali e regionali per la risoluzione di problemi legati alle infrastrutture della mobilità (ferroviaria, metropolitana, stradale, portuale) che non possono essere coperti dal bilancio delle amministrazioni locali, e la cui realizzazione non rientra nelle loro competenze amministrative.

Orbene, rispetto al complesso delle problematiche ora richiamate, la disciplina urbanistica ed edilizia costituisce a un tempo il punto di riferimento normativo ed il vincolo alle trasformazioni sia che riguardino la modifica delle destinazioni d'uso del patrimonio edilizio esistente che si vuole riconvertire e quindi valorizzare, sia che attengano alla vera e propria variazione degli strumenti urbanistici in funzione della realizzazione di nuove opere di urbanizzazione (nel senso prima richiamato) o di nuovi volumi edificatori in aree la cui destinazione d'uso incide sul valore degli investimenti. La "riconversione urbana", come viene chiamata dagli addetti ai lavori, confligge inevitabilmente con le prescrizioni del piano regolatore inadatte a recepire le nuove e sopravvenienti istanze economiche e finanziarie. Come è ormai evidente ai più, la "rigidità" del piano rischia di presentarsi come un limite allo sviluppo sia che si tratti di aree centrali sia che ciò riguardi la periferia del territorio comunale poiché la richiesta di funzioni insediative investe sia la *gentrification* della città consolidata sia la modernizzazione degli insediamenti periferici specie se questi possono essere destinati a funzioni produttive di beni e servizi⁴.

Ferma restando la funzione discrezionale attribuita *in primis* ai comuni nel pianificare l'assetto territoriale del proprio territorio comunale, il processo di adeguamento delle tecniche di pianificazione alle esigenze economiche è ormai fatto compiuto, almeno sul piano della disciplina normativa: dalle deroghe espresse al piano in casi particolari, alla individuazione di strumenti urbanistici attuativi d'iniziativa privata per i quali le amministrazioni devono favorire adeguata promozione (programmi integrati d'intervento art.16 l.179/92) i cui contenuti possono prescindere dalle prescrizioni vigenti del piano, alla previsione di società miste di trasformazione urbana (art.120 L.267/2000) – strumenti pubblicistici di attuazione autoritativa di rilevanti trasformazioni

⁴ Lo sviluppo tecnologico legato soprattutto alle reti immateriali rende sempre più indifferente l'insediamento in aree territoriali periferiche o aree centrali: ciò specie per gli uffici direzionali delle grandi imprese, società, banche: l'innovazione in sostanza prescinde dalla localizzazione territoriale o meglio "sorvola" il territorio. Sul punto P.Urbani, *Il problema del governo metropolitano* in «RGU» 2, 2000, p. 273.

d’iniziativa dei poteri locali ma oggi anche d’iniziativa centrale – fino ad arrivare al cosiddetto sdoppiamento del piano regolatore in uno denominato piano strutturale di carattere strategico ma non conformativo della proprietà ed in un secondo operativo⁵ destinato a recepire le istanze pubbliche e private nel momento in cui queste si manifestano concretamente attraverso meccanismi di urbanistica consensuale, possiamo dire – anche se per grandi linee riformatrici – che si è realizzata quella “flessibilità” delle scelte urbanistiche che prendono atto – come abbiamo già rilevato – della recessività dell’urbanistica precettiva e prescrittiva in favore della codeterminazione degli assetti urbanistici ed edilizi tra poteri pubblici ed interessi privati che solo in presenza di tali accordi fissano le definitive destinazioni d’uso del territorio interessato.

Di conseguenza gli investimenti immobiliari nelle più diversificate forme, come strumento di rendita finanziaria dei fondi immobiliari, o come rimodulazione delle funzioni insediative finalizzate alle nuove esigenze del mercato e dello sviluppo economico e sociale (centri commerciali, sedi di nuove imprese con funzioni direzionali, nuove residenze, spazi destinati ad opere di pubblica utilità (centri congressi, auditorium, musei, edifici plurifunzionali, etc., opere di urbanizzazione secondaria finalizzate al potenziamento delle reti materiali o immateriali) – almeno sulla carta – non incontrano più alcun ostacolo normativo essendo a disposizione degli operatori e delle amministrazioni un ampio menù di strumenti operativi di pianificazione e gestione degli interventi e delle opere previste⁶.

2.1 Le patologie e le correzioni di rotta.

Lo scenario descritto, reso ancora più attuale e dirompente dagli ultimi provvedimenti legislativi di finanza pubblica in tema di dismissione del patrimonio pubblico nonché di alienazione dei beni culturali⁷ e dei beni ferroviari⁸, mette a nudo due profili: il primo (in parte già evidenziato per linee generali) connesso al procedimento politico ed amministrativo relativo alla effettiva capacità delle parti in causa – poteri pubblici locali e centrali e attori privati – di utilizzare gli

⁵ Vedi a partire dal 1995 le numerose leggi regionali che hanno introdotto le nuove modalità della pianificazione comunale ed i pdl in materia di principi fondamentali in materia di governo del territorio in discussione alla Camera che recepisce tali istanze. Si tratta dei pdl in materia (C. 153 Bossi, C. 442 Vigni, C. 677 Martinat, C. 1065 Pecoraro Scanio, C. 3627 Mantini, C. 3810 Sandri, C. 3860 Lupi) attualmente in discussione presso la VIII Commissione della Camera dei deputati oggetto attualmente di un testo unificato.

⁶ Il territorio urbano diviene quindi l’arena nella quale si mediano e s’incontrano i diversi interessi pubblici e privati secondo dinamiche e procedimenti di formazione della volontà politica che tendono a saldare in un unico processo determinazione delle scelte, loro valutazione economica, rispondenza all’interesse pubblico (o meglio alla convenienza del pubblico) e contemporanea realizzazione e gestione delle proposte urbanistiche ed edilizie concordate. Sui profili generali, S.Cassese, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo stato* in «RTDP» 3, 2001 ora anche in *La crisi dello Stato* Bari 2002.

⁷ S.Settis *Italia spa, l’assalto al patrimonio culturale*, Torino 2002.

⁸ vedi sul punto, S.Natalicchio-L.Tamini (a cura di) *Grandi aree dismesse, Stazioni ferroviarie, attori strategie pratiche di riqualificazione urbana e di sviluppo commerciale-immobiliare*. Egea, Milano 2002

strumenti consensuali e concertativi più adeguati per concordare il processo di trasformazione e riconversione dei beni e delle aree interessate. Questo aspetto assume rilievo sia perché ancora non vi è “dimestichezza” nell’uso degli accordi pubblico-privato applicati alla pianificazione urbanistica sia per perplessità giuridiche sull’uso dell’istituto⁹ sia perché il processo di formazione della volontà politica delle decisioni pubbliche (comportando, per lo più, la variazione degli strumenti urbanistici) richiede tempi lunghi e la necessaria concertazione con i soggetti pubblici preposti al controllo dei piani urbanistici (regione, provincia). Il secondo, in riferimento al contenuto degli accordi – per i quali non sembrano delinearsi da parte delle amministrazioni principi o regole cui le parti devono attenersi per garantire la massima trasparenza delle scelte o l’equilibrio degli scambi – o alle modalità attraverso le quali si disciplina il processo di riconversione – ovvero gli strumenti giuridici¹⁰ – che non sempre vedono garantita l’autonomia decisionale degli enti locali condizionata da diversi elementi o di carattere centrale o di carattere locale¹¹.

⁹ Il punto su cui la dottrina e parte della giurisprudenza è divisa riguarda non solo l’applicabilità del regime degli accordi procedurali dell’art.11 della l.241/90 alla disciplina urbanistica, ma anche il tema del rapporto tra tali accordi preliminari di provvedimento e principio di legalità; sul punto vedi A.Travi, *Accordi tra proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti*, in «Foro Italiano» 2003 p. 273; P.Urbani, *Urbanistica consensuale*, Torino 2000; Idem, *Dell’urbanistica consensuale* in «RGU» 1, 2005.

¹⁰ Una breve ricostruzione dei provvedimenti adottati dal Governo per la dismissione del patrimonio pubblico aiuterà a comprendere le modifiche e le distorsioni apportate non solo al sistema della pianificazione urbanistica ma anche rispetto all’utilizzazione economica dei beni pubblici. La disciplina generale prevista a partire dal 2001 subisce successivamente – in rapporto all’esigenza del fabbisogno finanziario pubblico – una accelerazione sempre più marcata. Con il DL 25.9.2001 n.351 “disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni d’investimento immobiliare” oltre alla privatizzazione del patrimonio pubblico mediante la cartolarizzazione dei beni pubblici si prevede (art.15) il ricorso a conferenze di servizi ed accordi di programma per la valorizzazione degli immobili appartenenti al demanio statale o rientranti nel patrimonio disponibile. Nei decreti dirigenziali di individuazione degli immobili sono stabiliti i criteri per l’assegnazione agli enti territoriali interessati dal procedimento di una quota non inferiore al 5% e non superiore al 15% del ricavato attribuibile alla rivendita degli immobili realizzati. Con successivo provvedimento (DL 102/2003) s’introduce la possibilità che il ministero dell’economia, tramite l’agenzia del demanio, possa promuovere la costituzione, con la partecipazione dei comuni interessati, di apposite Stu (Società di trasformazione urbana), i cui azionisti privati sono individuati attraverso procedimenti di evidenza pubblica riservati all’agenzia, e che lo stesso ministero possa partecipare alle Stu d’iniziativa locale nelle quali siano ricompresi beni statali. Alle società in parola possono essere conferiti o attribuiti a titolo di concessione singoli immobili o compendi d’immobili di proprietà dello stato individuati dall’agenzia del demanio, d’intesa col comune. Il trasferimento, si afferma, “non modifica il regime giuridico, previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti» dal momento che l’art. 823 c.c. tratta della condizione giuridica del demanio pubblico statuendone l’inalienabilità e l’art. 829 prevede che il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato deve essere dichiarato dall’autorità amministrativa. Tuttavia, nonostante la disposizione citata venga ripetuta anche in altri provvedimenti legislativi, a garanzia del mantenimento in mano pubblica di tali beni, va osservato che, laddove per alcuni beni venga effettivamente accertata la cessazione della destinazione pubblicistica, potrà essere usato il meccanismo di cui all’art. 3, comma 1°, D.L. n. 351/01, che prevede appunto che l’inclusione nei decreti del Ministro dell’economia produce automaticamente il passaggio dei beni nel patrimonio disponibile.

Successivamente, con il D.L. n. 269/2003 conv. nella l.24 11 2003 n.326 si prevede che le Stu sono costituite direttamente dal ministero dell’economia tramite l’agenzia del demanio se entro 6 mesi dalla comunicazione da parte centrale dei beni da includere nel patrimonio delle stu, gli enti locali interessati non si attivino per la loro costituzione.

Inoltre, per accelerare ancora di più la vendita si prevede: a) che gli immobili possono essere venduti a trattativa privata anche in blocco (art.7 DL 282/2002 conv. nella l.27/2003); b) che i beni destinati ad uffici pubblici se alienati acquisiscono ex lege la destinazione d’uso per attività direzionali e servizi. Questo significa che i comuni si trovano di fronte ad immobili la cui destinazione d’uso è modificata ex lege e per questi non possono essere previsti rimedi relativi al carico urbanistico che essi comportano con la nuova destinazione, anche se è ovviamente previsto che per il mutamento di destinazione d’uso sia contemplato il pagamento degli oneri urbanizzativi. Per coinvolgere poi i comuni nelle operazioni di trasformazione tramite le Stu si prevede che una quota, del ricavato della vendita dei beni, da

Dalla pur sommaria esposizione si possono trarre alcune considerazioni e indicare qualche correzione di rotta.

In primo luogo l'ampio ventaglio degli strumenti giuridici previsti dalla legislazione per garantire la flessibilità delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, se non inquadrata in un disegno organico, crea una vera deregolamentazione delle prerogative della pianificazione pubblica che in tal modo perde il carattere strategico e di lungo termine delle previsioni di assetto territoriale e di verifica del fabbisogno abitativo da soddisfare. In secondo luogo, la forte riduzione delle capacità di spesa derivante dalle restrizioni finanziarie, costringe i comuni, a fronte della concessione di diritti edificatori, a ricercare nell'accordo con i privati lo strumento per coprire il fabbisogno di opere di urbanizzazione e di servizi di cui l'amministrazione necessita e che non possono essere garantiti con fondi pubblici, spesso però realizzando scambi "inequali";¹² in altri casi ad es. di alienazione del patrimonio ferroviario (RFI)¹³ la cessione delle numerose aree centrali nel territorio urbano – che costituirebbe una formidabile occasione per garantire nuovi spazi pubblici e servizi e ridurre la caoticità delle aree urbane centrali – avviene a fronte di rapporti contrattuali che richiedono anche qui la concessione di volumi edificatori – a compensazione delle aree cedute – non prevista dai piani, compromettendo così l'equilibrio delle destinazioni d'uso del territorio comunale. In breve quello che si recupera in termini di spazi si cede poi in termini di volumi¹⁴; in terzo luogo l'obiettivo dell'alienazione (e della conseguente valorizzazione) del patrimonio pubblico secondo le modalità prima richiamate (vedi nota n.10) che riguarda la gran parte delle aree metropolitane e delle medie aree urbane, e l'"impazienza" con la quale questo obiettivo viene perseguito (si pensi alle Stu promosse direttamente dal Ministero dell'economia e dall'agenzia del demanio) riconverte a fini abitativi o terziari volumi già destinati a finalità pubbliche con conseguenze negative rispetto

stabilirsi con decreto del ministro dell'economia, può essere destinata alla realizzazione di alloggi di edilizia convenzionata per sopperire alle carenze abitative nelle città, oppure, *di norma*, che una quota pari al 25% sia da destinare ad alloggi a famiglie disagiate composte da ultra sessantacinquenni.

Sulla dismissione del patrimonio pubblico, G.Colombini *Privatizzazione e obiettivi di finanza pubblica* in *AIPDA Annuario 2003*, p. 105; V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione di beni pubblici* in *IDEM*, p. 3; G.Paterniti, A.Fodde, *Lo stivale di carta*, Editori riuniti 2004; AA.VV. *Cartolarizzazione e vendita di alloggi pubblici*, Roma 2003.

¹¹ Come abbiamo visto (vedi nota n.10) si incentivano i comuni all'accordo "urbanistico" in cambio di compensazioni squilibrate connesse con la prospettiva – peraltro non immediata – di poter trarre vantaggio dalle trasformazioni grazie alle uniche leve a disposizione dei comuni sotto il profilo fiscale costituite dal pagamento del contributo di costruzione e dall'ICI che comporta maggiori prelievi a seguito del mutamento di destinazione d'uso e della valorizzazione dei beni.

¹² Questa eventualità è presente non solo nel caso di accordi pattizi pubblico-privato ma anche nel caso del ricorso alla concessione di costruzione e gestione tramite il project financing: con la finanza di progetto le amministrazioni locali soddisfano la domanda di opere di urbanizzazione e nel caso non si tratti di opere "calde" ovvero che si remunerano integralmente attraverso la gestione – a seguito delle modifiche introdotte alla l.109/94 art.19 2 co. – vi è la possibilità d'integrare il "prezzo" o monetariamente o tramite cessione di aree o immobili non più funzionali all'interesse pubblico o mediante la concessione di diritti edificatori; in questi casi tuttavia il più delle volte ci si trova di fronte a operazioni finanziarie nelle quali il rischio d'impresa è quasi azzerato, con evidenti svantaggi per l'ente locale. Sulla diffusione del p.f. "spurio" vedi il sito www.infopieffe.it del Ministero dell'economia in collaborazione con il CRESME e la Camera di commercio di Roma.

¹³ In base alla legge n.210 del 1985 i beni ferroviari non rientrano più nel demanio "accidentale".

¹⁴ Siamo così in presenza di rilocalizzazioni e non di vera e propria ripianificazione degli assetti urbani.

alla dotazione di servizi e di standards urbanistici per sopperire al carico urbanistico prodotto dai nuovi insediamenti; in quarto luogo si rinuncia a qualunque ipotesi di ricorso ai principi di concorrenza attraverso il cosiddetto confronto concorrenziale¹⁵ d’iniziativa comunale tra più promotori per determinare il miglior assetto delle funzioni nelle aree da riconvertire, riducendo così ancor di più la possibilità di ricercare valide alternative che rispondano alla miglior cura degli interessi pubblici.

La deregolamentazione introdotta nella disciplina urbanistica, se da un lato favorisce nuove ipotesi d’investimento e la canalizzazione d’ingenti risorse finanziarie private, tende a distorcere il mercato, a creare nuove situazioni di monopolio immobiliare e finanziario con la presenza di attori, la cui azione altera la determinazione discrezionale delle scelte pubbliche; la crisi fiscale dello stato poi fa il resto ponendo così in contrapposizione poteri centrali e poteri locali nella determinazione degli assetti urbani; altera il rapporto tra destinazioni d’uso e assetto del territorio poiché le prime non sono determinate in funzione della soddisfazione ponderata dei diversi interessi pubblici e privati ma in funzione del rendimento economico dell’investimento edilizio; modifica il rapporto tra istituzioni ed economia poiché da un lato riduce le potestà pubbliche degli enti locali a favore del mercato non regolato e dall’altro rende risibile qualunque ipotesi di programmazione concertata tra i poteri pubblici di sviluppo armonioso del territorio.

Alcune semplici correzioni di rotta sembrano auspicabili. La prima riguarda la necessità di guardare alla rivitalizzazione delle città, almeno alle grandi aree metropolitane, sotto il profilo della competitività e dello sviluppo, attraverso un sistema di organizzazione permanente multilivello – ad es. una conferenza permanente Stato, regioni, aree metropolitane – con funzioni di programmazione strategica – che permetta la realizzazione di politiche nazionali concertate, così come avviene in altri paesi¹⁶ che assicurino anche la dotazione di opere pubbliche superlocali finanziariamente condizionate da fondi statali; in secondo luogo invertire la rotta della riduzione della spesa pubblica agli enti locali (specie alle grandi città) e prevedere un forte rilancio dei finanziamenti centrali mirati ad obiettivi precisi e condivisi. D’altronde, come appare a livello internazionale, anche in

¹⁵ “Confronto concorrenziale” previsto invece in alcune leggi regionali ed ora anche nel pdl di governo del territorio in discussione alla Camera. Tale procedura consiste essenzialmente nel bandire da parte dell’ente locale appunto un “confronto” tra più proposte di riassetto urbanistico delle aree interessate che soddisfino gli interessi pubblici della collettività o meglio garantiscano sotto il profilo dell’offerta più vantaggiosa il massimo delle opere di urbanizzazione. Sul tema della concorrenza e dell’evidenza pubblica vedi anche la sent. Corte di giustizia 2001 sul caso “Scala 2001” che ha sancito l’obbligo delle gare per gli operatori che realizzano opere di urbanizzazione nell’ambito di accordi negoziali di pianificazione urbanistica attuativa, per importi complessivi superiori ai 5 milioni di E. Giudicato al quale si è solo in parte adeguata la legislazione italiana (art.2 l.166/2002) di modifica della l.Merloni sui lavori pubblici, nuovamente oggetto di procedimento d’infrazione sollevato dalla Commissione e di giudizio in corso davanti alla Corte di Giustizia, a testimonianza della riluttanza del nostro legislatore nazionale ad adeguarsi ai principi del diritto comunitario. Sul punto sia consentito rinviare a P.Urbani, *Urbanistica consensuale*, cit. p. 85 s.; M.A.Quaglia, *Le opere di urbanizzazione tra convenzioni urbanistiche e procedure di evidenza pubblica*, in «Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario», 5, 2001, p. 815.

¹⁶ vedi Berlino per la Germania, Parigi e le altre città sopra il milione di abitanti in Francia ed ora più recentemente per le grandi città spagnole.

presenza del principio di sussidiarietà del nuovo Titolo V, le aree metropolitane sono e restano comunque un problema d'interesse nazionale¹⁷, irrisolvibile solo a livello locale e con le sole risorse attuali.

Infine, andrebbe rivista la legislazione in tema di dismissione del patrimonio pubblico per gli effetti distorsivi che crea nelle grandi città e che sono stati ampiamente richiamati¹⁸, mentre com'era prevedibile, il ricorso all'urbanistica "consensuale", se ridotta ad ossimoro di "urbanistica estemporanea", produce, in molti casi, più svantaggi che opportunità per le collettività locali: qui le proposte possono dirigersi in diverse direzioni, dai vincoli da osservare da parte della legislazione regionale, intesi come principi fondamentali della materia, per cui le riconversioni urbanistiche debbono necessariamente essere ricomprese nella strategia complessiva della pianificazione strutturale, alla individuazione di codici di autoregolamentazione da parte delle amministrazioni locali attraverso strategie generali di pianificazione cui ancorare le diverse proposte di riconversione urbana.

3. Lo sviluppo produttivo di beni e servizi.

Esaminiamo ora il secondo caso. Anche per quanto riguarda il tema dello sviluppo produttivo, assumono un rilievo decisivo i problemi localizzativi e della compatibilità urbanistica degli interventi produttivi.

In termini generali, il tema è già oggetto d'indagine in questo volume, sia per quanto riguarda la politica industriale delle regioni¹⁹ sia per quanto riguarda i vincoli che condizionano il regime amministrativo dell'impresa²⁰, tuttavia, sembra qui di poter svolgere qualche riflessione utile alla discussione generale, proprio in riferimento ai temi dell'assetto del territorio e delle forme di governo locale dei processi produttivi.

Già è stato messo in luce²¹ il processo attraverso il quale si è proceduto con lo sportello unico alle imprese (Suap) a semplificare il procedimento di controllo delle attività costruttive in zona

¹⁷ M.S.Giannini, *Prefazione a P.Urbani, Governi metropolitani e interessi nazionali*, Padova 1988, p. VI. A tale proposito, si deve segnalare che, finalmente, è in corso di presentazione un pdl d'iniziativa del Governo denominato "legge obiettivo per le città" redatto dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio del Ministero delle Infrastrutture e trasporti che pone tra i suoi obiettivi principali la costituzione di un fondo pubblico-privato presso il ministero dell'economia diretto a finanziare interventi strategici per le aree urbane, la formazione di un programma da inserire nel DOCUP, la costituzione per ogni area urbana interessata di conferenze stato, regione, comune, l'indicazione degli interventi prioritari (infrastrutturali e servizi) e le modalità di attuazione degli stessi attraverso società miste, la concessione di volumi edificatori premiali, le misure fiscali sugli immobili, tutti da ricomprendere in piani strategici comunali o sovracomunali.

¹⁸ Si calcola che nella sola città di Roma tra alienazione dei beni degli enti previdenziali, alienazione dei beni patrimoniali dello stato e di beni culturali venga coinvolta una volumetria complessiva pari a quella di una cittadina di 50.000 ab.

¹⁹ A.Lucchetti in questo volume

²⁰ G.Napolitano in questo volume

²¹ G.Napolitano cit.

industriale, con l'introduzione di un unico procedimento diretto a recepire in esso anche le altre autorizzazioni necessarie da parte di altri soggetti competenti sugli usi del territorio, o sugli aspetti tecnici della produzione di particolari beni produttivi. Si è trattato di una linea di liberalizzazione – più recentemente recepita anche dal TU edilizia con la costituzione dello sportello unico dell'edilizia – come ad es. la possibilità per interventi edilizi di minore impatto di ricorrere alla cosiddetta autocertificazione, l'accesso diretto all'amministrazione, da parte del proprietario, per richiedere la convocazione della conferenza di servizi per ottenere l'autorizzazione alla variazione dello strumento urbanistico in caso di ampliamento degli impianti anche in zone non destinate a tale funzione dallo strumento urbanistico. Ma vi è di più. Recependo un orientamento del Consiglio di Stato peraltro non recente, il regolamento delegificante 447/98, poi modificato dal 440/2001, ha introdotto il concetto d'insediamento produttivo “*di beni e servizi*”, ampliando così le possibilità insediative non solo alle attività industriali in senso stretto ma anche alle attività agricole, commerciali e artigiane, turistico alberghiere, ai servizi resi dalle banche, dagli intermediari finanziari, ai servizi di telecomunicazioni, superando così definitivamente il concetto dell'insediamento produttivo ancorato alla fabbrica fordista, in favore dell'integrazione delle funzioni e della cosiddetta *mixite*.

Inoltre, innovando nella disciplina urbanistica, che prevede che le aree produttive individuate in un PRG siano subordinate ad un preventivo piano d'insediamenti produttivi (che comporterebbe l'esproprio preventivo delle aree e la riassegnazione in diritto di superficie o in proprietà²²), quest'ultimo è divenuto “eventuale” (art.2 co.2 dpr 447/98), cosicché uno o più imprenditori proprietari di aree destinate ad attività produttive dal PRG, mediante convenzione urbanistica per la realizzazione a loro carico delle opere di urbanizzazione, possono ottenere direttamente i permessi di costruire necessari. Se colleghiamo queste disposizioni ad altre come ad es. quella che dispone che in caso di accordi negoziali aventi valore di piano attuativo che contengano disposizioni planovolumetriche di dettaglio, il permesso di costruire può essere sostituito dalla “super” Dia (denuncia d'inizio di attività) semplificando ulteriormente il processo costruttivo, sembrerebbe di poter dire che nel settore degli usi del territorio, quantomeno per gli aspetti localizzativi e di trasformazione effettiva dei beni non vi sia più alcun laccio o lacciolo che condizioni l'attività d'impresa²³.

Ma non è proprio così: e ciò per vari motivi. Il primo, poiché nonostante le disposizioni semplificative, molte previsioni dei piani regolatori, specie nel mezzogiorno, non si sono ancora adeguate alla nuova disciplina per cui ad es. sono ammessi insediamenti strettamente produttivi di beni ma non di servizi, nel senso prima richiamato, rendendo meno conveniente la localizzazione

²² art.27 l.865/71.

delle attività d'impresa; in secondo luogo, perché le amministrazioni sono restie ad accordi negoziali in luogo del PIP, o il procedimento di variazione dello strumento urbanistico tramite conferenza di servizi richiede una forte iniziativa del pubblico ed un procedimento amministrativo che richiede comunque l'avallo del consiglio comunale ed il controllo sovralocale (provincia, regione) sganciato dal parere reso in conferenza²⁴.

Lo sportello alle imprese è quindi un caso tipico di una riforma amministrativa assolutamente valida nei contenuti che sconta comunque l'impatto con le amministrazioni e la disciplina urbanistica. Non che anche in questo settore non vi sia l'influenza degli istituti dell'urbanistica consensuale e della flessibilità della pianificazione urbanistica prima richiamati, ma gli è che, anche per la complessità degli interventi e la vastità delle aree interessate, nonché per la pluralità di attori competenti in materia, la semplificazione incontra comunque dei limiti strutturali.

La riforma, voluta fortemente dal ministro protempore, ha scontato purtroppo l'angolo visuale dal quale veniva prospettata (la funzione pubblica) mentre in realtà oltre alle misure approvate, assolutamente condivisibili, il tema dello sviluppo produttivo riguarda le politiche (oggi) regionali per le aree produttive ovvero la politica delle aree attrezzate (oggi anche ecologicamente attrezzate) ed i sistemi di governo locale relativi.

E' infatti rimasto completamente inattuato il disposto dell'art.26 del DPR 112/98 che prevede due cose: la prima, che "le regioni disciplinano con proprie leggi le aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate dotate di infrastrutture e sistemi necessari a garantire la tutela della salute, la sicurezza, la protezione dell'ambiente". In caso di aree "doc" (quelle "ecologiche") in sostanza le imprese non devono più acquisire le autorizzazioni concernenti l'utilizzazione dei servizi già presenti; inoltre, se le aree e le imprese sono dotate di SCA (sistemi di certificazione ambientale) territoriali – (EMAS II e Iso 14000) o di Vas,(valutazione ambientale strategica) e di Qualità ambientale del prodotto (Ecolabel) – le attività produttive incontrano un ambiente più adatto che in altri contesti, semplificando i procedimenti amministrativi per le imprese, e favorendo un maggiore "visibilità" delle imprese stesse e dei loro prodotti²⁵. Si pone cioè un tema – che ci trasciniamo fin dalla costituzione dei consorzi di sviluppo industriale nel mezzogiorno – che è quello della messa a disposizione agli imprenditori di aree urbanisticamente (ed ecologicamente) attrezzate, fornite di servizi ed infrastrutture esterne (autostradali, ferroviarie, portuali), per l'esportazione del prodotto dal luogo di produzione. Un fattore di successo degli insediamenti in Irlanda, per citare un caso noto, è certamente quello dell'incentivazione alle imprese per la

²³ Su questi profili vedi S.Cassese, G.Galli (a cura di), *L'Italia da semplificare: I, Le istituzioni* e ivi C.Lacava, *I cittadini e le pubbliche amministrazioni* Il Mulino 1998, p. 61.

²⁴ Sul potere di controllo regionale autonomo dalle decisioni prese in conferenza di servizi che si esprime ora a maggioranza, vedi la sent. della Corte Cost. n. 206 del 2001.

²⁵ A livello regionale sono la regione Liguria è intervenuta prevedendo la disciplina amministrativa delle aree ecologicamente attrezzate.

localizzazione di attività produttive con meccanismi “chiavi in mano” ove le aree produttive sono già attrezzate urbanisticamente e gli impianti sono già disponibili.

La seconda innovazione dell’art.26 prevede che le regioni disciplinino la costituzione di forme di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi da parte di soggetti pubblici e/o privati attraverso società miste nonché le modalità di acquisizione dei terreni compresi nelle aree industriali, ove necessario mediante espropriazione.

In questa proposizione normativa è racchiusa, a nostro avviso, la questione irrisolta dello sviluppo produttivo a livello locale. La norma è rimasta praticamente inattuata dal punto di vista legislativo, salvo ipotesi amministrative isolate proprie dell’esperienza dei distretti, che già molto prima hanno sperimentato tali modalità di governo delle aree produttive.

La questione del ricorso a forme di governo locale tramite strumenti privatistici – che comporta l’individuazione della “missione” della società, il ruolo e la scelta a gara dei soci privati, la potestà di acquisire le aree a trattativa privata o residualmente mediante esproprio – diviene essenziale specie nelle aree del mezzogiorno ove la localizzazione delle attività produttive sconta la carenza di opere di urbanizzazione e servizi, la cui dotazione è impensabile che possa essere garantita dalle amministrazioni locali. Favorire quindi la creazione di società ove sia attivo il ruolo dei privati (banche, istituti di credito, società finanziarie, imprenditori, società di servizi, società assicurative)²⁶, la cui selezione va di pari passo con l’ampliamento delle funzioni insediabili grazie al DPR 400/2001, diviene la vera scommessa dello sviluppo produttivo locale, considerando anche che la società mista ha compiti non solo di urbanizzazione ma anche di gestione delle aree e dei complessi servizi necessari all’attività d’impresa. Inoltre, l’integrazione delle funzioni – produttive e di servizi (intesi qui anche come attività terziarie, commerciali etc.) – ha il precipuo scopo per gli investitori di “compensare” la remunerazione degli investimenti produttivi in senso stretto, esposti spesso a crisi dei cicli economici, con le altre attività insediate. In sostanza e paradossalmente, le aree produttive non mantengono la loro competitività puntando solo sul prodotto, ma sul complesso delle attività plurifunzionali che si insediano²⁷. Questo dovrebbe evitare, in linea di principio, che aree nelle quali si concentra un’unica linea produttiva possa costituire poi la causa principale del

²⁶ E’ abbastanza scontato che un ruolo centrale è giocato dal sistema creditizio che garantisce il supporto finanziario degli investimenti produttivi: senza un loro effettivo coinvolgimento attivo anche nella gestione delle aree produttive diviene problematico far “decollare” sul territorio gli investimenti produttivi. Sulla “distanza” che esiste tra sistemi imprenditoriali locali e ruolo delle banche P.Alessandrini, *Il sistema finanziario italiano tra globalizzazione e localismo: il ruolo delle banche*, in Incontri pratesi sullo sviluppo locale 6/9/1994, dattiloscritto; IDEM *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni* in AA.VV. *Modelli organizzatori del sistema bancario. Il caso delle banche popolari*, Ass. Banche popolari, Quaderni Edicredit, 2003.

²⁷ Queste considerazioni ridimensionano in molti casi oggi, la validità dell’idea del “distretto” come dimensione territoriale specializzata di determinati prodotti. Sul punto, P.Bersani, E.Letta *Viaggio nell’economia italiana*, Donzelli 2004.

declino e della recessività dell'insediamento²⁸. La diversificazione e la differenziazione dei prodotti e dei servizi, al contrario, dovrebbe permettere – anche qui come nelle aree urbane – una più efficace “riconversione” plurifunzionale delle aree interessate. Il superamento, come abbiamo detto, dell'obbligatorietà del piano di insediamenti produttivi, la possibilità di ricorrere ad accordi negoziali tra la società mista e le amministrazioni locali titolari della potestà urbanistica, l'acquisizione bonaria delle aree etc. costituiscono gli ulteriori tasselli per rivedere complessivamente il sistema della localizzazione e del governo delle aree produttive²⁹. D'altronde, solo attraverso strumenti di governo snelli ed efficaci, che permettano comunque da parte delle amministrazioni locali di dirigere il processo attuativo delle scelte localizzative, possono essere previsti servizi particolari come quelli immateriali (banda larga, fibra ottica etc.)³⁰, le attività finalizzate alla ricerca e all'innovazione, l'esposizione e la vendita dei prodotti, la realizzazione e gestione dei servizi anche tramite le tecniche della finanza di progetto³¹.

4. Lo sviluppo ecocompatibile: l'acqua

E veniamo al terzo caso. La competitività di un sistema economico non può ormai prescindere dalla *sostenibilità* territoriale e ambientale: in altri termini, se prendiamo come punto di vista lo sviluppo produttivo inteso in senso lato, dalle localizzazioni, alle attività insediate fino ai prodotti (agricoli, industriali, immateriali) tutte queste fasi della trasformazione sono fortemente condizionate, oggi più che in passato, dalla loro compatibilità con l'ambiente inteso come ecosistema e dalla disponibilità, riproducibilità e conservazione delle risorse necessarie per la produzione di questi beni.

L'impossibilità – ormai – di poter anche minimamente prescindere da questi vincoli di sistema derivano sia dalla legislazione comunitaria – che ha posto la tutela ambientale tra le sue priorità, specie se in rapporto agli effetti che le attività produttive producono sulla trasformazione permanente del territorio – sia da fattori oggettivi poiché l'uso improprio delle risorse, strumentali

²⁸ Un caso tipico di cui già si cominciano a valutare gli effetti negativi è la diffusione di grandi centri commerciali plurifunzionali esterni ai centri urbani la cui competitività si stima da parte degli investitori limitata all'arco di dieci/quindici anni, con la conseguenza di dover poi riconvertire i contenitori ad altre attività più remunerative. L.Tamini, *Il governo delle aree commerciali*, Libreria Clup, 2002.

²⁹ I ritardi e l'inerzia delle amministrazioni regionali e locali su questi specifici temi ha investito anche SviluppoItalia che sta svolgendo un'azione di supporto alle regioni specie del mezzogiorno per la costituzione di società miste nel senso suindicato.

³⁰ Va ricordato che in molte aree del mezzogiorno come ad es. parti della Puglia, della Calabria e della Basilicata non esiste ancora il collegamento ADSL e delle fibre ottiche.

³¹ Testimonianza di quest'esigenza di collegare strettamente attività d'impresa ed intervento pubblico ai fini della loro governabilità, è la Regione Campania che con Deliberazione n. 578 della Giunta Regionale del 16 aprile 2004, ha introdotto il “Contratto d'investimento” nell'ambito della Progettazione integrata, in applicazione delle misure del Por Campania 2000-2006.

all'attività economica, si riverbera negativamente a medio e lungo termine non solo sui processi produttivi ma anche sulla competitività del nostro sistema economico.

La questione non riguarda tanto la disciplina delle aree protette (paesaggio, parchi, ambiente naturale, difesa del suolo) nel nostro paese assai risalente ed anche in parte anticipatrice della disciplina comunitaria³² che in funzione della tutela d'interessi differenziati già condiziona a monte le iniziative economiche localizzabili in tali aree: queste ultime sono di fatto incompatibili con il sistema delle tutele che mira in alcuni casi alla conservazione integrale dei beni pubblici individuati come meritevoli di particolare cura³³.

L'attenzione andrebbe concentrata invece su aspetti della disciplina "ambientale" di derivazione comunitaria che fanno riferimento più alla produzione di beni e servizi in quanto tali: sulla certificazione ecologica dei prodotti (Ecolabel), sul sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS II) che consiste nel promuovere miglioramenti continui delle prestazioni ambientali dei propri prodotti e dei propri servizi sia da parte delle imprese che da parte delle amministrazioni³⁴; si tratta in breve di tutta una serie di disposizioni comunitarie che agiscono sotto il profilo delle innovazioni di processo e di prodotto e che contribuiscono ad aumentare la competitività delle imprese sul mercato comunitario: l'assenza di questi requisiti è già elemento di declassamento oggettivo della produzione industriale rispetto alla concorrenza degli altri operatori.

Non è questa la sede per affrontare queste complesse ed ormai incombenti problematiche che condizionano direttamente sotto il profilo della competitività, l'attività economica delle imprese industriali ma anche di quelle agricole o di beni terziari. Qui ci limitiamo ad esaminare – come punto di osservazione della complessa tematica ambientale – solo un aspetto e cioè come l'uso di una particolare risorsa – l'acqua – sia destinata ad incidere profondamente sullo sviluppo produttivo d'interi territori ed a condizionare in positivo o in negativo l'intrapresa economica di determinate attività. E' di palmare evidenza che la risorsa idrica è strumentale all'iniziativa economica di qualunque ciclo produttivo (approvvigionamento, raffreddamento, lavaggio, irrigazione nonché per l'uso idroelettrico), ma proprio la questione degli usi produttivi e plurimi delle acque, di fronte alla scarsità della risorsa, al privilegio per il consumo umano sancito dalla l.36/94, la riserva ancora esistente a favore della produzione di energia elettrica, ed alle recenti direttive della Comunità

³²La disciplina dei parchi nazionali risale agli anni '30, mentre la materia del paesaggio già disciplinata in forma organica dalla l.1497/39, è oggetto solo oggi della Convenzione europea del paesaggio (2001)

³³ Come è noto, nel caso di "territori sensibili" ovvero di vincoli di tutela esistenti nelle aree destinate ad attività produttive si applica la disciplina prevista dal DPR 447/98 sullo sportello unico alle imprese che mira appunto a semplificare la verifica di compatibilità delle localizzazioni con i vincoli differenziati esistenti;

³⁴ Vedi su questi temi il recente pdl "Delega al governo per la riforma fiscale ecologica e per interventi in materia di promozione dello sviluppo sostenibile e di modernizzazione ambientale dell'economia" presentato dai deputati Vigni, Violante, Bandoli, Boato e altri, Camera dei deputati, Atti 4752 presentato il 25 febbraio 2004. Si tratta di principi direttivi che puntano essenzialmente sulla revisione della fiscalità per incentivare le imprese ad adeguarsi ai principi dell'ordinamento comunitario.

europea, sta per scatenare nel nostro paese quella che potrebbe paradossalmente chiamarsi la “guerra“dell’acqua.”³⁵

Se si pone mente a queste riflessioni che considerano l’acqua come risorsa finita e come l’incipit dello sviluppo³⁶ entra in gioco il regime delle concessioni di derivazione d’acqua pubblica, regolate nel nostro ordinamento dal TU n.1775/33 e oggi oggetto di necessaria revisione in rapporto al cosiddetto “equilibrio” del bilancio idrico e l’analisi dell’economia idrica del bacino di riferimento³⁷, concetti che in sostanza possono condizionare, come già sta accadendo, le attività economiche in essere o la loro espansione per l’impossibilità di accedere a nuove fonti di approvvigionamento³⁸. Il D.Legisl.112/98³⁹ attribuisce alle regioni – ai sensi dell’art.89 – la

³⁵ L’analisi degli aspetti istituzionali in tema di risorse idriche non può che evocare il concetto di “governo delle acque” sotto il profilo dei suoi usi, della loro difesa dagli inquinamenti, della difesa dalle acque. Si tratta di discipline assai risalenti contenute nella legislazione dei primi del novecento poi riunita nel TU n.1775 del 1933, via via integrata in rapporto alle varie esigenze – piano generale degli acquedotti (1962), piani di risanamento delle acque (l.319/76) – per arrivare alle leggi 183/89 e 36/94 che allargano lo sguardo alla programmazione generale degli usi attraverso la pianificazione di bacino, alla salvaguardia delle aspettative delle generazioni future, al risparmio ed al rinnovo della risorsa ai fini della sostenibilità ambientale.

Oggi la politica e la disciplina delle acque non sono più considerate parte a sé, viste come un tempo nella logica del privilegio degli usi produttivi della risorsa, ma fanno parte integrante della politica dell’ambiente secondo gli indirizzi delle politiche comunitarie.

Cosicché pur essendo la nostra legislazione nazionale specie quella più recente ancorata ad una visione di ampio respiro sulla base di principi fondanti assai moderni e condivisibili, l’ordinamento comunitario ne arricchisce i contenuti introducendo il principio di precauzione, quello dell’azione preventiva, della correzione, del recupero dei costi dei servizi idrici compresi quelli ambientali e delle risorse, del principio chi inquina paga.

Ma la politica comunitaria, attraverso la Direttiva 2000/60 ed i numerosi atti ad essi collegati che ci vedono già inadempienti, compie un salto di qualità assai rilevante guardando alle acque in modo unitario e circolare – il ciclo integrato dell’acqua – sia di quelle superficiali sia di quelle sotterranee nonché di quelle marine, al fine di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato ed equo basato sull’intervento pubblico nell’economia idrodipendente. Siamo di fronte cioè ad un diritto europeo dell’acqua che impone regole generali agli ordinamenti interni, ai poteri pubblici ai produttori ed ai consumatori. Su questi temi, P. Urbani, *Il recepimento della Direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque* in «RGA», 2 2004, p. 209. Vedi anche il numero speciale della «RGA» 6 2002 interamente dedicato al d. legsl.152/99, in part. P.Brambilla-A.Maestroni, *La tutela integrata delle acque: obiettivi di qualità, misure di risanamento e regolamentazione degli usi idrici*, p. 883.

Visto in quest’ottica, il bene pubblico acqua e la sua disciplina incidono trasversalmente sulle molteplici discipline delle attività umane (dal governo del territorio, allo sviluppo produttivo, all’agricoltura) fungendo da catalizzatore delle politiche connesse con quelle discipline, così da divenire sempre più un’invariante del sistema economico e sociale.

³⁶ Basterà citare due casi: il primo, in alcuni piani regolatori generali di molti comuni è previsto che l’edificabilità è condizionata all’effettivo approvvigionamento d’acqua potabile degli insediamenti residenziali; il secondo che prevede il divieto di colture idroesigenti in particolari aree: vedi il Piano stralcio di bacino del Lago Trasimeno adottato dall’Autorità di bacino del Tevere e approvato con DPCM nel 2002 che vieta la produzione di granturco e di altre colture agricole, nonché il divieto di scarico dei liquami nelle acque lacustri delle numerose porcilaie insediate.

³⁷ P.Urbani, *Bilancio idrico, concessioni di derivazione di acqua pubblica e ruolo delle autorità di bacino*, in «RGA», 1997. In estrema sintesi, la redazione del bilancio idrico per ciascun bacino sia nazionale che regionale comporta un’analisi approfondita sia della disponibilità delle acque sotterranee (bacini acquiferi) sia di quella prodotta dai bacini imbriferi (legati alle precipitazioni), delle captazioni delle acque in essere sulla base delle concessioni di derivazione di acqua pubblica in atto (superficiali e sotterranee), l’analisi delle capacità di ravvenamento delle falde a seguito di rilascio delle acque ad l’uso esclusivo (concessioni) e conseguentemente la rivisitazione complessiva degli usi, perché questi siano in “equilibrio”. Finora, la pianificazione di bacino si è limitata ad aspetti di tutela territoriale di difesa “dalle acque” (esondazioni o franosità dei terreni) fissando vincoli alle trasformazioni territoriali: oggi s’impone, in base alla direttiva della Comunità (2000/60) la riconsiderazione degli usi delle acque nel senso indicato, con conseguenze evidenti sullo sviluppo economico.

³⁸ A seguito della crisi idrica (2003) derivante dalla scarsità delle precipitazioni, alcune Autorità di bacino sia nazionali (ad es. quella del Tevere) o regionali (Lazio) hanno emanato misure di salvaguardia che vietano il rilascio o il rinnovo di nuove concessioni di derivazione di acqua pubblica superficiale o sotterranea per un periodo di tre anni, in attesa della redazione definitiva del bilancio idrico. Si tratta di misure temporanee che già hanno prodotto il

cosiddetta “gestione del demanio idrico” che riguarda il profilo del rilascio delle concessioni di derivazione d’acqua pubblica, la ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee nonché la determinazione dei canoni e relativi proventi – funzioni di cui finora le Regioni si sono avvalse in modo molto estemporaneo e che richiederebbero invece una riconsiderazione complessiva degli usi plurimi delle acque –; gli unici interventi regionali in questo campo si sono ridotti al mero decentramento del rilascio dei provvedimenti concessori a livello provinciale.

La revisione delle concessioni⁴⁰ non può certo essere episodica ma deve avere carattere sistematico e generalizzato proprio in base alla redazione dei bilanci idrici di competenza delle Autorità di bacino nazionali (cui le regioni partecipano) o di quelle regionali, sia per evitare contenziosi nei confronti di diritti acquisiti dai concessionari connessi con specifici impegni convenzionali, sia per riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi. Si tratta di profili giuridici ed economici di enorme importanza che comportano la ridefinizione dei contenuti dei rapporti contrattuali, della formulazione di nuovi schemi di convenzioni tipo così come previsto per il servizio idrico integrato (che attiene solo agli usi potabili dell’acqua), i tempi, le condizioni, i canoni: tutte questioni che non pare siano state ancora affrontate in modo sistematico.

L’intreccio tra direttive centrali per la gestione del demanio idrico, la redazione del bilancio idrico e l’analisi economica dell’utilizzo idrico, connessa con i poteri impositivi delle regioni è quindi così complesso che, visti i tempi consumati nel nostro paese per mettere a punto le procedure per l’avvio del servizio idrico integrato, si rischia di rinviare *sine die* questi ulteriori impegni comunitari oltre i limiti consentiti dalla Direttiva 2000/60.

ridimensionamento di determinate attività agricole e produttive e che costituiscono solo il primo passo per la revisione delle concessioni in essere.

³⁹ Il quadro costituzionale del nostro ordinamento interno, è stato modificato dal nuovo Titolo V Cost. che è intervenuto nel ridefinire le competenze legislative di stato e regioni: l’acqua sembra essere riassorbita, coerentemente con l’impostazione comunitaria nella tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art.117 lett.s) Cost.) mantenendosi la competenza legislativa esclusiva dello stato: in realtà come accade per altre materie non esplicitamente citate dal testo costituzionale occorre procedere ad una scomposizione dei contenuti delle submaterie per verificare quanto delle funzioni fondamentali attinenti alle acque sia appannaggio centrale o regionalizzato anche considerando che molte funzioni amministrative sono già state attribuite alle regioni e agli enti locali dal D.legisl.112/98. Se si volesse procedere ad un esercizio di analisi delle funzioni si potrebbe dire che a) la tutela della qualità delle acque rientra nella competenza esclusiva dello stato; se ne potrebbe delegare la potestà regolamentare alle regioni; (art.117); b) l’uso produttivo delle acque dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva delle regioni; c) la difesa del suolo potrebbe rientrare nella competenza esclusiva dello stato (organicamente connessa alla tutela dell’ambiente) o ritenere che sia oggetto di competenza concorrente (afferente al governo del territorio). Per quanto riguarda l’uso potabile saremmo in regime di legislazione concorrente (piano degli acquedotti). Ma tale ripartizione funzionale andrebbe oggi riconsiderata nell’ambito dei problemi più generali posti dalle politiche comunitarie in materia; ma non sembra risolutivo fermarsi al quadro delle competenze legislative, poiché la Direttiva 2000/60 richiama fortemente al modello *cooperativo-solidale* che deve presiedere il settore indipendentemente dalla separazione delle competenze. Ecco perché in questo quadro il governo delle acque – qui intese come bene primario e risorsa limitata – comporta un intenso rapporto di leale collaborazione tra Stato, Autorità di bacino, regioni, enti locali, consumatori e produttori.

⁴⁰ Perdi più, lo strumento della concessione amministrativa, anche in questo settore, non sembra più giustificabile nell’ambito della disciplina dell’ordinamento comunitario, poiché in stridente contrasto con il principio di concorrenza e

5. Conclusioni

I tre casi di studio descritti permettono di trarre qualche brevissima considerazione conclusiva.

La prima, ampiamente dimostrata, è relativa allo stretto collegamento tra istituzioni, economia e territorio: tale collegamento è trasversale sia che ci si trovi ad esaminare i temi dello sviluppo urbano o quelli dello sviluppo produttivo o sotto il profilo delle riconversioni o delle localizzazioni, o sotto quello della qualità urbana o della qualità della produzione.

La seconda, che la liberalizzazione delle attività private sul territorio, se non espressa nei limiti della semplificazione, rischia di produrre una deregolamentazione⁴¹ fonte molto spesso di privilegi e di mercati protetti.

La terza, che le “politiche” nazionali e locali – espresse anche attraverso le finalità della pianificazione – relative allo sviluppo del territorio assumono maggiore peso strategico proprio in funzione di accrescere la competitività degli attori privati all’interno però di un mercato “regolato” che non comprometta l’assetto ordinato del territorio e la conservazione delle risorse naturali.

La quarta riguarda la forte influenza che le discipline del territorio e dell’ambiente non solo derivanti dall’ordinamento interno ma soprattutto da quello comunitario, hanno non solo sul regime amministrativo dell’impresa ma anche sulla quantità e qualità delle attività produttive.

La quinta, che l’adeguamento alle disposizioni comunitarie che si traduce nella necessità delle imprese di migliorare la “qualità” del proprio ciclo produttivo diviene il presupposto per aumentare la propria competitività a livello europeo.

La sesta, infine, riguarda da un lato l’estremo ritardo della nostra legislazione in questi settori ad adeguarsi ai principi di concorrenza e di parità delle opportunità degli operatori, e dall’altro l’inadeguatezza non tanto delle amministrazioni ma soprattutto degli operatori ed investitori privati all’applicazione ed al rispetto di tali principi.

di pari opportunità degli operatori: sul punto, M.D’Alberti, *Concessioni e concorrenza*, Autorità Garante della concorrenza e del mercato, Temi e problemi n.8, 1998.

⁴¹ Sul significato della deregolamentazione, S.Cassese, E.Gerelli (a cura di) *Deregulation, la deregolamentazione amministrativa e legislativa*, Milano 1987.