

L'ATTIVITÀ DI ACCOMPAGNAMENTO ISTITUZIONALE DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI PER L'ATTUAZIONE DEL D.M. 9 MAGGIO 2001.

Arch. Gaetano Fontana
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG.
Via Nomentana, 2 – 00161 Roma
Capo del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG. .
e-mail: gaetano.fontana@mail.llpp.it

Ciò che è veramente inquietante non è che il mondo si trasformi in un completo dominio della tecnica.

Di gran lunga più inquietante è che l'uomo non è affatto preparato a questo radicale cambiamento del mondo.

Di gran lunga più inquietante è che non siamo ancora capaci di raggiungere, attraverso un pensiero meditante, un confronto adeguato con ciò che sta realmente accadendo nella nostra epoca

M. Heidegger, *L'abbandono* (1959) p.36.

SOMMARIO

Il testo analizza la situazione relativa al quadro generale di riferimento della materia del “governo del territorio” e della pianificazione complessa che costituiscono, rispettivamente, la normativa generale e la strumentazione più efficace utilizzabile anche nel caso della pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree a rischio di incidente rilevante. Le prospettive aperte dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dalle più recenti interpretazioni della Corte Costituzionale circa i rapporti istituzionali tra Stato e Regioni e gli Enti territoriali pongono la questione delle aree a rischio di incidente rilevante come uno dei possibili “obiettivi – bersaglio” di una azione sussidiaria e additiva per la risoluzione dei complessi problemi territoriali, economici, sociali e ambientali posti dalla presenza di stabilimenti “Seveso”.

Il D.M. 9 maggio 2001, nel completare il quadro regolamentare relativo al “controllo dell’urbanizzazione” ha, da una parte, aperto un campo disciplinare nuovo e, dall’altra, sta producendo una serie di esperienze e di elaborazioni teoriche e operative che ne stanno implementando l’attuazione, anche con forme di integrazione della norma stessa, in particolare laddove questa è correttamente inserita in discipline organiche regionali sul governo del territorio di ultima generazione.

Per l’attuazione del D.M., per supportare le Amministrazioni chiamate ad redigere le varianti ai Piani territoriali di coordinamento e alle strumentazioni urbanistiche, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha promosso un programma articolato in diverse azioni: la costituzione di un Comitato tecnico-scientifico nazionale, la sottoscrizione di accordi finalizzati a redigere studi di fattibilità per le varianti ai Piani territoriali di coordinamento e degli strumenti urbanistici e per facilitare la conoscenza delle tematiche relative alla pianificazione territoriale e urbanistica applicata al “controllo dell’urbanizzazione”.

1. IL QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO DELLA PIANIFICAZIONE COMPLESSA E DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Il tema della riqualificazione dei tessuti edilizi e del miglioramento della qualità dell’abitare, in tutti i suoi aspetti, è stato al centro dell’attenzione nella evoluzione delle politiche territoriali che, a partire dai primi anni novanta, si è rivolta a ricomprendere fattori di complessità nell’ambito della programmazione e della pianificazione territoriale e ha prodotto un nutrito e consolidato numero di strumenti dotati di caratteristiche integrate e complesse.

Questo percorso di ricerca e di sperimentazione può essere ascritto, in parte, alla necessità di intervenire nei luoghi della marginalità urbana per i quali si rende strategica l’azione partenariale delle Amministrazioni di diverso livello istituzionale: nazionale, regionale, locale.

L’esistenza di questi luoghi, ormai per convinzione generale, è il prodotto delle politiche di espansione urbana degli anni settanta e ottanta, comuni sia all’ambito nazionale che a quello europeo. In Italia, sono anche il prodotto di norme urbanistiche fondative, spesso collegate a finanziamenti di settore, come risposta a problemi emergenti che, forse, non sarebbero stati altrimenti risolvibili: il soddisfacimento del diritto di abitazione delle fasce sociali più deboli; la regolamentazione del mercato della locazione, caratterizzato da

proroghe cinquantennali del blocco dei contratti di locazione e del prezzo dell'affitto; la localizzazione delle aree destinate all'attività produttiva; i livelli minimi degli standard di servizio alle abitazioni.

L'elemento concettuale portante delle politiche urbane di quegli anni, generato da una cultura razionalista è la teorizzazione dello *zoning* come strumento ordinatore – e separatore – delle funzioni urbane, nei diversi momenti della vita. Teoria dello *zoning* che si è anche differenziata e diversificata nel tempo, assumendo funzioni prima restrittive, poi indicative o di incentivazione, di impatto o di *performance* delle funzioni urbane, di strumento di *planning whit development zoning*, e così via.

E' rimasta ferma, tuttavia, la convinzione che la stratificazione delle funzioni e dei soggetti che agiscono nei contesti urbani, fosse un prodotto – e nei casi della marginalità un sottoprodotto – della storicizzazione dei luoghi e, di fatto, dei tentativi empirici di rompere la monofunzionalità dei nuovi insediamenti, finalizzati a ricomprendere questi luoghi separati come parte integrante della città.

In base a questi presupposti, si concretizza una domanda di riqualificazione sia delle periferie urbane – nelle quali il degrado urbanistico si somma a quello edilizio e sociale, generato anche dalla stretta connessione e fragilità economica della produzione del sistema locale – sia, seppure in quantità minore ma non meno socialmente rilevante, di luoghi urbani che, pur non fisicamente periferici, hanno subito nel tempo processi di marginalizzazione, con esiti altrettanto degradanti.

Il superamento della monofunzionalità è, quindi, uno dei fili conduttori della ricerca che si apre negli anni novanta, anni nei quali si registra una svolta, sul tema del recupero della *mixité* urbana e territoriale rispetto alla rigidità della zonizzazione: è l'affermazione di un modello progettuale nel quale, oltre che la sperimentazione sulle norme, si pone l'inclusività come cifra identificativa della strategia di intervento.

Una sfida culturale per le amministrazioni pubbliche, per gli attori sociali, per i tecnici, per la gente che in quei luoghi vive. I comuni, in primo luogo, sono chiamati a misurarsi con un modello, del tutto innovativo, per configurare e attuare programmi di intervento con pluralità di funzioni, molteplicità di risorse pubbliche e private e, di conseguenza, compartecipazione di attori diversi. Promuovere, concertare, guidare un processo complesso di ricomposizione di attese sociali e di interessi economici, in un contesto economico e produttivo complesso e fragile: questo è lo scenario con il quale le amministrazioni pubbliche, ma anche i soggetti esponenziali della produzione e della società, sono chiamati a confrontarsi.

Situazioni ancora più delicate si realizzano laddove le criticità sono connesse alla compresenza di attività produttive di particolare impatto ambientale spesso, contestualmente, anche di potenziale rischio per il territorio e per l'ambiente.

Il paradigma di questi luoghi sembra essere una inscindibilità di rapporti tra il territorio, la società, l'economia, l'industria e l'ambiente.

Il contesto e tutta la dotazione strumentale – l'ambiente operativo degli interventi di riqualificazione e di messa in sicurezza del territorio - dovrebbero generare delle vere e proprie alleanze economico-sociali in grado di contrastare le dinamiche dei rischi della nostra società, da quello della criminalità fino, appunto, a quello derivante dalla pur necessaria convivenza di attività produttive con le funzioni dell'abitare.

Anche nel caso della pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree a rischio di incidente rilevante si pone la questione del modello e delle pratiche di intervento, che possono derivare dall'esperienza ormai consolidata dei programmi complessi.

Da questa esperienza emerge una prima considerazione: il successo di un intervento finalizzato a rompere la monofunzionalità e far convergere gli interessi degli attori in gioco verso la *mixité* dei programmi è affidato, in larga misura, alla capacità di costruire processi, interventi, azioni materiali e immateriali come catalizzatori di socializzazione e quindi di incontro e di convergenza. Percorsi non prefissati, generalizzabili, codificati o preordinati ma, viceversa, affidati alla capacità dei soggetti pubblici di costruire pre-condizioni amministrative e procedurali, aggregare le istanze sociali ed economiche, gestire e monitorare le trasformazioni in base ai principi di sviluppo sostenibile, operare nell'economia della città, aggregare e attirare interessi e finanziamenti.

Sul territorio nazionale – ma anche su quello europeo – la questione si differenzia.

Esistono luoghi naturalmente attrattivi e ad alto tasso di competitività, nei quali l'intervento pubblico è chiamato, soprattutto, ad esercitare un ruolo di indirizzo e di controllo sugli interessi di investimento privato. Luoghi dove il compito determinante della pubblica amministrazione è quello di orientare e governare il processo, sulla base dei propri strumenti di piano, dell'adeguamento all'evoluzione delle esigenze urbane dal quadro di riferimento della pianificazione, della ricerca di un equilibrio ottimale tra interessi privati legittimi e portatori di sviluppo e utilità pubbliche.

Viceversa, spesso i luoghi maggiormente interessati da necessità di riqualificazione e di riabilitazione, come molte aree del nostro paese non possiedono elementi di attrattività.

Luoghi dove esiste la necessità di recuperare competitività, renderla equilibrata rispetto alle potenzialità del territorio e dell'ambiente naturale di contesto, dove occorre promuovere processi di pianificazione territoriale e urbanistica di *alta* qualità, strettamente riconnessi, ad esempio, alle tematiche della accessibilità e della sicurezza della logistica dei luoghi di produzione, in generale, e ancora di più per quanto riguarda le

industrie a rischio di incidente rilevante, che costituiscono un settore importante nel contesto economico italiano. Sotto questo aspetto, meriterebbe un approfondimento il tema della convergenza tra politiche di riqualificazione territoriale e adozione di politiche comunitarie per la sostenibilità e sui sistemi di gestione ambientale¹

La prima stagione dei programmi complessi ha goduto, grazie ai contributi ex Gescal, di una importante dotazione di risorse pubbliche statali, tali da offrire un volano significativo – anzi determinante – ai Comuni, per coinvolgere gli investitori privati locali. Questa stagione si è interrotta con i PRUSST che offrivano un limitato contributo ministeriale alle proposte finanziate, finalizzato a sostenere solo la progettualità e lo sforzo programmatico delle amministrazioni promotrici e proponenti. Ciò nonostante, i PRUSST hanno trovato – nei limiti e nelle ovvie differenziazioni di strategie e di contesti territoriali – un successo, di fatto, inaspettato che ha consentito di sviluppare considerazioni da porre alla base di ulteriori sperimentazioni e azioni di catalizzazione nei confronti del territorio.

Sotto questo aspetto è di particolare interesse quanto contenuto in un recente documento dell’UVAL, “Stato e prospettive dei Progetti integrati dell’asse città nei Comuni capoluogo”, dove si afferma che ... *l’evidenza raccolta indica che, in linea generale, sia riscontrabile una forte relazione tra i progetti dell’asse città ed altri strumenti di progettazione complessa che hanno interessato i comuni capoluogo. I Programmi complessi appaiono, sempre secondo l’UVAL ...determinanti per la selezione dei quartieri – obiettivo ... e quindi ... un interessante effetto ... di questo processo ... è che si stanno lentamente componendo, quartiere dopo quartiere, dei veri e propri piani strategici per la città ... Sta così prendendo forma una sorta di pianificazione induttiva per progetti in contrapposizione o, meglio, in continuo “dialogo” con la pianificazione di lungo periodo stabilita dal PRG.*

Si tratta di una chiave di lettura e di un andamento tendenziale che, per diverse motivazioni, tra le quali anche la diversità di velocità di trasformazione delle politiche produttive e dei conseguenti adeguamenti degli impianti, può risultare di grande utilità anche nel caso delle aree a rischio di incidente rilevante. Occorre tenere conto, tuttavia, della necessità di conformare un quadro strategico di insieme di analisi e di regolazione del contesto ambientale anche di livello intercomunale, funzione che può essere assunta, oggi, in base alle più recenti esperienze di pianificazione di area vasta, dalla nuova generazione dei Piani territoriali di coordinamento come strumenti di convergenza e di mediazione tra interessi diversi e contrastanti, nonché di indirizzo delle politiche comunali, in base ad un disegno socio-economico di respiro più ampio, su base provinciale.

Uno dei risultati della sperimentazione legata ai Programmi complessi (superato il periodo di “caos” creativo e fecondo generato dagli stessi programmi, dalle innovazioni procedurali e dai sistemi attuativi) è che la “cassetta degli attrezzi” relativa a tali strumenti e le relative metodologie facciano ormai parte della conoscenza delle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali e dei soggetti, tecnici e politici coinvolti nei processi di governo del territorio. Dieci anni e più di sperimentazioni e di eventi normativi hanno portato, in particolare le Amministrazioni locali, ad assumere una diffusa capacità di promuovere riqualificazioni e rigenerazioni urbane cogliendo, di volta in volta, le diverse opportunità – comunitarie, nazionali, regionali – offerte.

Resta il ruolo, necessario ma tutto addizionale, dello Stato centrale di accompagnare possibilità e strategie integrate di interesse nazionale. In questo senso si sta operando per la prosecuzione, in termini evolutivi dell’esperienza pregressa, in modo fortemente selettivo, attraverso le Società di Trasformazione Urbana² e i Programmi riguardanti le zone adiacenti le stazioni ferroviarie delle grandi città e quelle limitrofe alle maggiori aree portuali, nelle quali vi siano condizioni di degrado urbano e sociale³. In questo ultimo caso le strategie di programmazione sono sempre di più legate alla individuazione di “bersagli” o di “aree-obiettivo” caratterizzate da situazioni di complessità sociale ed economica sulle quali intervenire, coagulando gli interessi anche di soggetti forti su politiche di riqualificazione urbanistica e infrastrutturale.

Questo scenario operativo non può prescindere dalle condizioni poste da una nuova legge sul governo del territorio che configuri e descriva alcuni principi fondamentali ai quali le Istituzioni pubbliche e i soggetti che operano le trasformazioni territoriali e infrastrutturali devono fare riferimento: tra questi, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza delle Istituzioni, di addizionalità degli interventi nazionali e comunitari, concentrazione degli interventi e delle azioni per la promozione della coesione territoriale.

Sotto questo aspetto sono di particolare interesse alcuni passaggi del parere del Consiglio Superiore del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sulle diverse proposte di legge sul governo del territorio⁴.

¹ In questo senso, è di particolare interesse l’attivazione di alcune amministrazioni italiane per l’adozione di del sistema di ecogestione e audit EMAS (Regolamento n.761/2001/CE) di visione “territoriale” e collegata ai diversi settori di gestione amministrativa.

² Art.120 D.Lgs. 267/2000

³ Legge 8 febbraio 2001, n.21 e D.M. 27 dicembre 2001, pubblicato nel S.O. n.142 alla G.U.R.I. n.162 del 12 luglio 2002

⁴ AC 3627 “Principi fondamentali in materia di governo del territorio” (On.le Mantini e altri); AC 3860 “Principi fondamentali per il governo del territorio” (On.le Lupi e altri); “Proposta di testo unificato delle proposte di legge C.153

Nell'esaminare il quadro delle problematiche pianificatorie, la prima Sezione del C.S. ritiene che [...] *Lo stesso concetto di pianificazione, perdendo il suo carattere totalizzante e la sua estensione a tutto il territorio, ha perso anche il suo carattere originario.*

Se gran parte della città futura coincide con quella già esistente, è naturale che il baricentro del Piano si sposti da ormai inesistenti grandi progetti di accrescimento alla disciplina dell'esistente e delle sue trasformazioni, dal Piano dei "grandi segni" sul territorio al Piano dei progetti areali e puntuali.

Se le questioni ambientali diventano prioritarie, non solo la sostenibilità diviene principio fondante del Piano, ma la disciplina ambientale deve essere incorporata a pieno titolo nella pianificazione generale. Se il concorso del capitale privato è, di regola, necessario la concertazione e la concorrenzialità diventano principi intrinseci del Piano e il Piano stesso si avvia a diventare un grande "programma complesso". Se i vincoli sulla proprietà decadono e il Piano generale resta vincolistico è l'intero Piano che decade. Se le attività sono tendenzialmente ubiquitarie, un azionamento troppo minuzioso diventa inutile e controproducente.

Da tutto ciò sono derivati il superamento della concezione totalizzante e dirigistica del Piano e la domanda di nuove "forme" di Piano incrementali, programmatiche, interattive (sulle quali vi è una ricca letteratura) e l'affermarsi dei principi di sostenibilità, sussidiarietà, concertazione, perequazione, compensazione, flessibilità.

Questi principi e queste nuove forme di piano (con diverse denominazioni quali "strutturale, operativo, regolamentare", ecc.) sono già largamente presenti nelle leggi urbanistiche regionali, le quali, nella sostanza, hanno accompagnato un'evoluzione delle metodologie e degli strumenti di pianificazione che è andata maturando e si è sperimentata anche a legislazione invariata.

Anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e delle più recenti interpretazioni della Corte Costituzionale è in corso di definizione, in modo consequenziale, il rapporto tra Stato e Regioni nell'ambito della materia concorrente del governo del territorio che comprende l'urbanistica e la disciplina edilizia, la materia dell'espropriazione, quella dei lavori pubblici e della protezione civile e, per le parti più attinenti alla pianificazione, anche le politiche e gli interventi per la difesa del suolo.

Una chiave di lettura importante per conformare questo rapporto di sussidiarietà tra Stato e Regioni nell'ambito della materia del governo del territorio è offerto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.303 del 2003. Secondo la Corte [...] *E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alla finalità che si intenda raggiungere; ma se è comprovata una attitudine ascensionale [delle funzioni amministrative allocate ad un livello più alto per garantire una gestione unitaria delle tematiche, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, n.d.a.] deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale ed affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto.*

In particolare, la Corte, in una interpretazione dinamica e attuale dei principi Costituzionali, assume [...] *una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza.* Infatti, nel ritenere che non possa più essere assunta l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale e che l'interesse nazionale non possa costituire un limite alla competenza legislativa regionale, la Corte ritiene che [...] *Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di un esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.*

Quello che risalta, quindi, nel condurre azioni di governo del territorio mirate, come può essere il caso del controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante, è la compresenza attiva, sussidiaria e adeguata delle diverse Istituzioni pubbliche, in un quadro generale condiviso e compiuto attraverso intese e accordi di programmazione negoziata.

Alla luce della sentenza n.303 del 2003 è possibile anche ricucire, in modo organico e positivo, alcune affermazioni della Corte espresse nella sentenza n.407 del 2002, relative alla materia tutela dell'ambiente. Secondo la Corte, [...] *La disciplina in esame [rischio di incidenti rilevanti, n.d.a.] è invece riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, relativo alla tutela dell'ambiente.*

Bossi, C.442 Vigni, C.677 Martinat, C.3627 Mantini, C.3860 Lupi, "Principi fondamentali per il governo del territorio" redatta dal "Comitato ristretto" della VIII Commissione della Camera

A questo riguardo va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Anche nella fattispecie in esame, del resto, emerge dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente. A questo proposito occorre, innanzi tutto, ricordare che nei "considerando" della citata direttiva 96/82/CE si afferma, tra l'altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti è necessaria per limitare le loro "conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", al fine di "tutelare la salute umana", anche attraverso l'adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli. Più specificamente, il citato decreto legislativo di recepimento n. 334 del 1999, dopo avere, all'art. 1, premesso che il decreto stesso contiene disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a "limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente", all'art. 3, comma 1, lettera f), definisce "incidente rilevante" l'evento che "dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o per l'ambiente". E gli stessi concetti vengono sostanzialmente ribaditi anche negli artt. 7, comma 1, e 8, commi 2 e 10, cosicché si può fondatamente ritenere, in riferimento alle norme citate, che il decreto in esame attenga, oltre che all'ambiente, anche alla materia "tutela della salute", la quale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella competenza concorrente delle regioni.

Così pure rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia "governo del territorio", cui fanno riferimento, in particolare, gli artt. 6, commi 1 e 2, 8, comma 3, 12 e 14 dello stesso decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione". Anche le competenze relative alla materia della "protezione civile" possono essere individuate in alcune norme del citato decreto, come, ad esempio, l'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, comma 1 lettera c), comma 2 lettere c) e d), l'art. 20 e l'art. 24, le quali prevedono essenzialmente la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento". Infine, alcune norme, come, in particolare, i citati artt. 5, commi 1 e 2, ed 11 dello stesso decreto, sono riconducibili anche alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", egualmente compresa nella legislazione concorrente.

In definitiva quindi il predetto decreto n. 334 del 1999 riconosce che le regioni sono titolari, in questo campo disciplinare, di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente.

Una conseguenza di queste linee interpretative è la necessità di una riflessione disciplinare organica che tenga conto di questo nuovo scenario costituzionale, nonché degli elementi positivi e dei punti di criticità che si sono verificati nella promozione e nell'attuazione dei programmi complessi in ambito locale, regionale e nazionale.

Si tratta di conformare un quadro di riferimento, valido anche nel caso delle aree a rischio di incidente rilevante, nel quale far convergere i temi e le soluzioni offerte dall'esperienza della riqualificazione urbana e territoriale, cercando di recuperare la difficile correlazione tra l'insieme delle programmazioni economica, sociale e ambientale ai fini di un corretto rapporto tra politiche economiche e territoriali, uso del territorio, tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, sviluppo economico e garanzie per la popolazione. E' evidente la necessità di costruire un sistema di pianificazione strategica e di superare il termine stesso di pianificazione, formando un pensiero strategico per l'approccio alla riqualificazione urbana e territoriale:

occorre costruire un sistema di promozione, gestione e verifica delle *performace* economiche, sociali e ambientali delle azioni di programmazione integrata e complessa, nell'ambito di una strategia di *pianificazione integrata*, tenendo conto della sostenibilità di tali azioni.

Le più recenti esperienze in corso da parte del Dipartimento, come i Programmi riguardanti le zone adiacenti le stazioni ferroviarie delle grandi città e quelle limitrofe alle maggiori aree portuali, sono finalizzati a costruire la strumentazione per dare corpo a queste esigenze e implementare le strategie di azione nelle diverse situazioni *bersaglio* quali possono essere le aree a rischio di incidente rilevante. Questo presuppone una gestione operativa e sperimentale delle norme, nonché un accompagnamento istituzionale alla loro attuazione. Gli obiettivi di questa azione possono essere così schematizzati:

- la sperimentazione su larga scala dei modelli, delle procedure e degli strumenti necessari ai fini dell'organizzazione dei processi di trasformazione, sviluppo e riqualificazione urbana;
- la diffusione di un modello operativo di collaborazione, verticale e orizzontale – pubblico e privato, in grado di: reagire al tendenziale esaurimento dei canali tradizionali di finanziamento del rinnovo urbano; estrarre e distribuire secondo principi di equità la ricchezza virtualmente depositata nelle aree obiettivo del programma; superare la separazione tra economia immobiliare ed economie urbane e produttive diffuse, integrando operazioni di valorizzazione fondiaria con strategie di arricchimento e articolazione degli usi futuri degli immobili rigenerati con la realizzazione di interventi sostenibili sul piano economico, sociale e ambientale; riconnettere i sistemi di sviluppo locale agli interventi di riqualificazione urbana e territoriale.

2. LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO E IL RISCHIO TECNOLOGICO

Il progresso della società aggiunge nuove questioni da affrontare: la maggiore sensibilità dei cittadini, l'evoluzione normativa, la stessa percezione diversa dei rapporti tra gli elementi costitutivi della sostenibilità – sociale, economica, ambientale – produce, come effetto, la considerazione di nuovi temi: è questo il caso della pianificazione del territorio nelle aree a rischio di incidente rilevante.

Nuove criticità, ma anche opportunità offerte ai soggetti coinvolti nei processi decisionali di creare nuove sinergie, collegamenti e opzioni per migliorare la qualità della vita.

La direttiva “Seveso II” e il D.Lgs. 334/99 hanno posto la questione della regolazione futura del rapporto tra il rischio connesso con particolari attività produttive e il contesto naturale e antropico.

Non di meno, si inseriscono nel processo di governo del territorio alcuni nuovi attori, oltre a quelli tradizionali, tra i quali, ad esempio, il gestore dello stabilimento fino ad oggi non sempre coinvolto dalle amministrazioni nella partecipazione al processo decisionale di riqualificazione del territorio. Si è aperta - anche a seguito dell'emanazione del D.M. LL.PP. 9 maggio 2001, che ha completato il quadro delle norme riguardanti il controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante - una ulteriore e necessaria interlocuzione tra istituzioni, soggetti economici e sociali, cittadini, per affrontare il tema della pianificazione in queste zone sensibili, dovendo considerare che si mettono in gioco beni inestimabili: la vita delle persone, il sistema economico e produttivo locale e nazionale, la coesione sociale, la tutela dell'ambiente.

Si tratta, indubbiamente, di un tema che, seppure limitato dal punto di vista del numero delle Amministrazioni comunali coinvolte, contiene situazioni di grande complessità sulle quali intervenire con approcci diversi da quello riduzionista oppure con modelli di pianificazione razional-comprensivi. Una dimostrazione indiretta di questa affermazione è data dalla maggiore facilità con la quale le norme del D.M. 9 maggio 2001 possono essere utilizzate nelle regioni dotate di Leggi Urbanistiche di ultima generazione, che prevedono, tra l'altro, forme di partecipazione negoziata, accordi e conferenze di pianificazione.

Il D.M. 9 maggio 2001, regolamento di requisiti minimi e quindi suscettibile di integrazioni, modifiche e completamenti, ha posto con forza la necessità di costruire forme di accompagnamento per l'attuazione delle normative sul controllo dell'urbanizzazione. Le tematiche del rischio industriale sono ancora oggi, infatti, un argomento nuovo, difficile da metabolizzare, per i pianificatori urbanisti. Per altro verso, la disciplina del governo del territorio consente di utilizzare, anche in questo settore particolare, strumenti di particolare efficacia per ridurre a monte i rischi industriali e mitigare gli effetti degli incidenti rilevanti.

Ma per sfruttare al meglio tutte le potenzialità degli strumenti del governo del territorio occorre, tuttavia, costruire una logica integrata di gestione della sicurezza degli attori economici e sociali, dei produttori di beni e servizi e, non da ultimo, di tutti i decisori delle politiche di sviluppo, valorizzazione del territorio e della tutela dell'ambiente.

Dopo alcuni gravi incidenti avvenuti nel 2001, anche la Commissione Europea ha ripreso il tema considerando la necessità di elaborare orientamenti per definire il rapporto tra gli stabilimenti interessati dalla Direttiva “Seveso II” e “*le zone residenziali, gli edifici e le zone frequentate dal pubblico, gli altri*”

stabilimenti industriali, le risorse naturali e gli spazi ricreativi, le altre zone di particolare interesse o particolarmente sensibili". Con l'approvazione della direttiva 2003/105/CE che modifica, tra l'altro, anche l'articolo 12 della Direttiva "Seveso II", si pone per gli Stati membri della UE, la necessità di considerare nelle proprie *politiche in materia di assetto del territorio e/o nelle altre politiche pertinenti* la regolazione dei rapporti tra gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante e il contesto sociale, antropico e ambientale circostante, *per non accrescere il rischio per le persone*.

Non siamo ancora all'affermarsi della pianificazione spaziale proposta dalla U.E. agli Stati membri che continua ad essere materia da gestire per adesione volontaria degli Stati, come nel caso dello "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (Potsdam, 1999) ma occorre, certamente, interrogarsi sul futuro del rapporto tra le legislazioni nazionali in tema di pianificazione del territorio a seguito dell'introduzione, sempre più decisa, di regole condivise a livello europeo con effetto diretto sul governo del territorio degli Stati membri.

Parallelamente, con l'attuazione delle norme sul controllo dell'urbanizzazione, si creano nuovi temi anche all'interno della cosiddetta *governance* territoriale: come già evidenziato, si profila la necessità di coniugare interessi diversi e spesso divergenti tra i soggetti presenti in un contesto interessato dai temi del rischio d'incidente rilevante, spesso accompagnato da altri fattori di degrado ambientale, urbano e di potenziale declino economico.

Per questi motivi l'attuazione del D.M. 9 maggio 2001 può costituire un banco di prova per realizzare e sperimentare un ambiente operativo e di contesto che operi per dare *effettività e efficacia* alle norme sul controllo dell'urbanizzazione, in un processo dinamico, incrementativo, realizzato da tutti i soggetti, istituzionali e non, competenti.

3. IL PROGRAMMA DI ACCOMPAGNAMENTO PER L'ATTUAZIONE DEL D.M. 9 MAGGIO 2001

L'art. 14 del D. Lgs. 334/99 e il D.M. 9 maggio 2001 hanno posto in evidenza due aspetti critici principali: il cosiddetto periodo transitorio – nel quale l'attività edilizia è soggetta al parere del Comitato tecnico regionale ex art. 21 del D. Lgs. 334/99 – e l'attivazione a regime del processo di revisione della strumentazione urbanistica e territoriale, la quale, a circa tre anni dall'entrata in vigore del D.M. 9 maggio 2001, sconta una scarsa conoscenza delle tematiche specifiche.

Il Dipartimento ha voluto affrontare queste e altre problematiche in termini pragmatici formulando un programma di accompagnamento all'attuazione del D.M. 9 maggio 2001⁵, basato su due linee di azione principali:

- l'istituzione di un Comitato tecnico-scientifico nazionale⁶, al quale è stata attribuita una specifica missione, articolata su più tematiche. Il Comitato ha per oggetto le seguenti attività:
 - a) fornire un supporto tecnico – giuridico *integrato* alle Amministrazioni competenti per l'attuazione della normativa sulla pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree a rischio di incidente rilevante;
 - b) promuovere la divulgazione della normativa, nonché la raccolta, l'analisi e la restituzione delle informazioni sull'attuazione del D.M. 9 maggio 2001;
 - c) proporre e sistematizzare tematiche di particolare rilevanza, da portare all'attenzione delle amministrazioni competenti al fine di coordinare e snellire le procedure di diverse discipline interessate;
 - d) incentivare l'informazione ai cittadini e ai gestori, in materia di pianificazione del territorio e di rischio tecnologico, nonché promuovere la formazione dei tecnici e degli amministratori per l'adeguamento della conoscenza tecnico-scientifica nel settore;

⁵ Le attività e le notizie riguardanti il programma di accompagnamento per l'attuazione delle norme sulla pianificazione del territorio e il rischio tecnologico sono contenute nella pagina web nel sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (www.infrastrutturetrasporti.it, nella sezione "attività e iniziative")

⁶ Il Comitato tecnico - scientifico per l'attuazione del D.M. 9 maggio 2001 e per le tematiche ad esso connesse, è stato costituito con decreto n. 3965/2002 del Capo del Dipartimento CoTer - MIT. Il Comitato tecnico-scientifico è composto dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti – Di.Co.Ter.; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – Direzione generale I.A.R.; Ministero dell'interno; Ministero delle attività produttive; Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione civile – Servizio rischio industriale e Servizio sismico; ISPESL; Agenzia Protezione Ambiente e servizi Tecnici – APAT; Regione Basilicata; Regione Piemonte; Regione Lombardia; Regione Lazio; UPI - Unione Province Italiane; ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani; Confindustria; Federchimica; Assogasliquidi, Unione Petroliera, Assocostieri; ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili; CGIL; CISL; UIL. I compiti di Segreteria tecnica sono svolti dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana.

- e) raccogliere, analizzare e sistematizzare le esperienze, gli strumenti strategici e operativi utilizzati per la pianificazione territoriale e urbanistica, in relazione alle diverse strumentazioni settoriali, con particolare riguardo alle aree di rilevanza nazionale;
- la sottoscrizione di accordi con altre istituzioni (regionali, provinciali, locali) per l'implementazione della programmazione e della pianificazione del territorio con le tematiche del rischio tecnologico, partendo dagli adempimenti previsti dal D.M. 9 maggio 2001, con l'obiettivo di formare un "archivio" implementabile idealmente collegato alle esperienze della manualistica della pianificazione, promosse dall'ex Ministero dei lavori pubblici;

Per supportare le iniziative intraprese il Dipartimento ha ritenuto necessario costruire una serie di strumenti:

- la pubblicazione di un testo di commento⁷ sul D.M. 9 maggio 2001 e sulle diverse materie e tematiche correlate, con allegate le leggi e i provvedimenti normativi e amministrativi di diversi livelli istituzionali (comunitario, nazionale, regionale, enti locali);
- lo svolgimento di un primo Convegno Nazionale, nell'ottobre del 2002;
- la realizzazione di una pagina web, dedicata al D.M. 9 maggio 2001, per costruire un sistema di comunicazione e di informazione, all'interno del sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (www.infrastrutturetrasporti.it). Tra le prime azioni in questo settore, è stata predisposta una indagine conoscitiva presso le Amministrazioni locali, le Province e le Regioni interessate dalla "Seveso II";
- la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con il Ministero dell'interno, Dipartimento dei VV.F., del soccorso pubblico e della Difesa civile finalizzato a promuovere congiuntamente le attività di implementazione e diffusione delle tematiche relative alla pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree interessate dal rischio di incidente rilevante, ai fini dell'attuazione del D.M. 9 maggio 2001;
- la promozione di un seminario tematico, sul regime transitorio, svolto presso l'ISA del Ministero dell'interno nel novembre del 2003;
- nell'ambito della seconda linea di azione descritta, sono stati sottoscritti accordi interistituzionali con alcune Province (Napoli, Genova, Venezia) finalizzati ad incentivare l'approvazione delle varianti agli strumenti territoriali e urbanistici per l'integrazione delle tematiche del controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante, che prevedono il cofinanziamento del progetto della variante al piano e l'attivazione di processi partecipati di programmazione e di pianificazione, sia in termini di copianificazione che di partenariato pubblico – privato;

3.1 IL PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL MINISTERO DELL'INTERNO E IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Il Ministero dell'interno, Dipartimento dei VV.F., del soccorso pubblico e della Difesa civile e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per le politiche del personale e gli AA.GG. hanno sottoscritto un protocollo d'intesa, finalizzato a promuovere congiuntamente le attività di implementazione e diffusione delle tematiche relative alla pianificazione territoriale e urbanistica nelle aree interessate dal rischio di incidente rilevante, ai fini dell'attuazione del D.M. 9 maggio 2001.

Il protocollo con il Ministero dell'interno prevede una collaborazione stabile per lo scambio delle reciproche esperienze, di dati e di informazioni e per la promozione di attività di studio e di informazione, nell'ambito specifico della pianificazione urbanistica e territoriale nelle aree a rischio di incidente rilevante.

Nell'ambito delle attività di assistenza all'attuazione del D.M. 9 maggio 2001, il protocollo prevede di:

- promuovere le attività necessarie per la diffusione, la conoscenza e l'attuazione delle norme relative al controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante di cui all'articolo 14 del D.Lgs. 334/99 e al D.M. 9 maggio 2001;

⁷ AA.VV. "Pianificazione del territorio e rischio tecnologico: il d.m. 9 maggio 2001" a cura di P.Colletta, R. Manzo, A.Spaziantie, CELID, Torino 2002.

- fornire il supporto tecnico per l'attività dei Tavoli istituzionali finalizzati all'implementazione degli strumenti urbanistici e territoriali;
- attivare processi di semplificazione operativa dei procedimenti di verifica della pianificazione urbanistica e dell'attività edilizia come prevista dall'articolo 14 del D.Lgs. 334/99 per la redazione e la definizione dei contenuti degli elaborati, dei dati e delle informazioni da fornire alle Istituzioni, anche tramite la promozione di intese e accordi procedurali con le Amministrazioni comunali;
- promuovere l'informazione alla cittadinanza e ai soggetti interessati in merito alle diverse tematiche interessate dal rischio tecnologico, con particolare riguardo ai diversi settori di competenza dei Ministeri firmatari;
- promuovere l'attività di formazione teorica e operativa degli Ispettori e dei funzionari degli enti provinciali e dei tecnici comunali preposti alla verifica della pianificazione urbanistica e dell'attività edilizia tramite corsi di formazione e altre metodologie didattiche;
- formulare congiuntamente linee guida e indirizzi operativi per l'applicazione del D.M. 9 maggio 2001, nonché promuovere studi ed elaborare metodologie per la definizione della pericolosità e della vulnerabilità degli elementi territoriali e ambientali, con particolare riguardo al rapporto tra rischio tecnologico, sistema delle aree urbane e sistema delle infrastrutture.

3.2. GLI ACCORDI PER LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA

Nel programma di accompagnamento promosso dal Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, si prevede di stipulare accordi interistituzionali finalizzati ad incentivare l'approvazione delle varianti agli strumenti territoriali e urbanistici per l'integrazione delle tematiche del controllo dell'urbanizzazione nelle aree a rischio di incidente rilevante.

Sulla base di questa linea di azione, sono stati stipulati fino ad oggi tre accordi per la revisione dei piani territoriali di coordinamento delle province di Genova, Napoli e Venezia, che prevedono il cofinanziamento del progetto della variante al piano.

Si è ritenuto utile, infatti, intervenire in via sperimentale nella costruzione degli strumenti di pianificazione per individuare quali possono essere i punti di forza e di debolezza della norma attraverso le reali necessità di regolamentazione della materia a livello di area vasta.

Il modello di intervento è simile nei tre casi ed è caratterizzato, come è stabilito nelle norme sulla pianificazione del territorio nelle aree a rischio di incidente rilevante, da una fase di analisi e di raccolta dei dati, da quella di individuazione degli elementi territoriali e ambientali vulnerabili, dalla verifica della compatibilità e, infine, dalla stesura delle norme indirizzate alle amministrazioni comunali e di quelle con effetto diretto.

Una seconda parte del modello d'intervento prevede la predisposizione di uno studio di fattibilità, in uno o più comuni campione, per la promozione di un programma integrato, per le finalità e secondo le modalità indicate nel D.M. 9 maggio 2001.

Si tratta, come appare evidente, di tre realtà differenziate sia dal punto di vista territoriale che da quello sociale, ambientale ed economico. Già dalle prime attività, infatti, i tre studi tendono a differenziarsi in base alle diversità di approccio, gestionali e di condizioni di contesto delle diverse Amministrazioni.

Uno degli aspetti di particolare interesse al termine di queste esperienze sarà la ricostruzione dei diversi percorsi e il confronto delle soluzioni e degli effetti della promozione dei programmi complessi. Questa attività di accompagnamento istituzionale è volta, tra l'altro, a contribuire alla formazione di una parte sostanziale di quel ragionamento disciplinare complessivo finalizzato a costruire una logica di *pianificazione integrata e strategica* anche nel caso delle aree a rischio di incidente rilevante.

ALLEGATO – LINEE DI ATTIVITÀ DEL COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO PER L'ATTUAZIONE DEL D.M. 9 MAGGIO 2001.

Area tematica 1 – Monitoraggio e analisi dell'attuazione della normativa sul “controllo dell'urbanizzazione

L'area tematica è rivolta, in primo luogo, a soddisfare la carenza di un sistema informativo capillare e strutturato a livello locale e di area vasta con particolare riguardo all'applicazione dell'art.14 del D.lgs.334/99 e del D.M. 9 maggio 2001 sia per il cd. regime transitorio, sia per la fase di adozione delle varianti agli strumenti di pianificazione di area vasta e urbanistici.

Tale quadro conoscitivo – che deve coprire tutto il territorio (province e comuni) interessato dal rischio di incidente rilevante – fornisce il monitoraggio dello stato di attuazione della normativa e risponde all'obbligo di informazione previsto dalla Direttiva europea (la cui prima scadenza, per l'attuazione del D.lgs. 334/99 è maturata nel settembre del 2003).

Oltre a tale aspetto informativo, l'area tematica è rivolta a fornire, da parte della Amministrazioni responsabili del D.M. 9 maggio 2001, alle Amministrazioni regionali, provinciali e comunali, ai soggetti imprenditoriali e sociali un supporto tecnico-giuridico integrato ed omogeneo sul territorio nazionale per risolvere “nodi” critici di attuazione e di interpretazione della normativa, anche alla luce delle differenti legislazioni regionali in materia di governo del territorio.

Area tematica 2 – Proposte per lo snellimento delle procedure e dei processi e per il coordinamento istituzionale, nell'ambito del D.M. 9 maggio 2001

L'area tematica nasce dall'esigenza di promuovere il coordinamento tra i diversi soggetti competenti e interessati all'attuazione della normativa, ed è rivolta a risolvere la carenza di concentrazione e concertazione delle azioni dei soggetti istituzionali e dei soggetti economici e sociali per la ricomposizione del rischio attraverso molteplici strumenti esistenti. Oltre a questo aspetto di carattere generale, non di minore importanza è lo studio e la proposta di forme immediate di semplificazione dei processi di approvazione – attuazione degli interventi (sugli impianti e sul territorio) sia attraverso l'eliminazione della duplicazione delle elaborazioni dei dati e delle informazioni da fornire alle amministrazioni, sia tramite indirizzi di omogeneità di comportamento da parte dei soggetti istituzionali competenti.

Lo snellimento delle procedure, tema che può prevedere anche proposte di interventi di natura legislativa, potrebbe essere legato al coordinamento, a livello regionale, (art.2 del D.M. 9 maggio 2001) delle normative riguardanti le discipline coinvolte (governo del territorio, rischio tecnologico, tutela e valorizzazione dell'ambiente, prevenzione e pianificazione dell'emergenza...)

Area tematica 3 – Implementazione e procedure per l'informazione e per la formazione, nell'ambito dell'attuazione del D.M. 9 maggio 2001

L'area tematica è rivolta a:

- 1) eliminare la carenza di informazione diffusa e reale rivolta alla cittadinanza, alle amministrazioni e ai gestori in merito alle diverse tematiche interessate dal rischio tecnologico (pianificazione del territorio, tutela ambientale, prevenzione, pianificazione e gestione dell'emergenza, ...), alla luce della Convenzione europea sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico per quanto riguarda la materia ambientale, sottoscritta a Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998, recepita in Italia con la legge 16 marzo 2001 ed entrata in vigore il 12 aprile 2001;
- 2) promuovere lo svolgimento di corsi di formazione destinati a tecnici e amministratori e altri soggetti pubblici e privati interessati, individuando temi, obiettivi e livelli qualitativi in relazione alla tipologia dei destinatari e al grado di formazione da raggiungere;
- 3) promuovere forme di apprendimento operative contestuali e di supporto alla formazione degli strumenti di pianificazione territoriali o urbanistici (convenzioni APAT-ARPA, UPI, ANCI, CNI, CNA, ...):

Area tematica 4 – Complessità territoriali e ambientali nelle aree a rischio di incidente rilevante.

L'area tematica nasce dall'esigenza di promuovere il coordinamento tra i diversi “sistemi” di programmazione – pianificazione, di competenza di diversi “livelli” istituzionali, ovvero nel medesimo livello di diversi soggetti settorialmente competenti. Il tema di fondo è quello di costruire un quadro di pianificazione strategica delle azioni presenti nella medesima area a rischio di incidente rilevante, in relazione ai finanziamenti già disponibili, a quelli potenzialmente attivabili (es, per le regioni obiettivo 1, i fondi strutturali dei POR e quelli del PON ambiente). L'analisi e l'elaborazione sembra possibile attraverso una ricognizione del sistema di correlazioni delle pianificazioni e una successiva scelta di alcune aree esemplificative sulle quali approfondire l'analisi per tematiche, tipologia o temi di interesse rispetto alle azioni di programmazione - pianificazione negoziata.