



Normativa

Un sistema aperto di regole

TeMA
02.08

Osservatori

Trimestrale del Laboratorio
Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab

<http://www.tema.unina.it>
ISSN 1970-9870
Vol 1 - No 2 - giugno 2008 - pagg. 105-108

Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II

© Copyright dell'autore.

An Open System of Rules

a cura di **Giuseppe Mazzeo*** e **Cristina Calenda****

* Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
CNR-Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: gimazzeo@unina.it; web: www.dipist.unina.it

** Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: cristina.calenda@unina.it; web: www.dipist.unina.it

In questo numero

L'organizzazione di grandi eventi per le dimensioni dell'area interessata e per la consistenza degli interventi realizzati è supportata da un insieme di disposizioni normative, redatte in alcuni casi per disciplinare una specifica manifestazione, che ne regolamentano i principali aspetti sia nella fase ex-ante di organizzazione della stessa e nel corso del suo svolgimento, sia nella fase ex-post di gestione successiva delle ripercussioni territoriali, sociali ed economiche che ne derivano.

Data l'eterogeneità del sistema normativo esistente nel settore, si è deciso di selezionare tre diversi provvedimenti legislativi che disciplinano tipologie differenti di evento, in modo da illustrare in linea di massima quali sono gli orientamenti normativi adottati per regolamentare un grande evento.

I tre esempi proposti interessano stadi diversi del più ampio processo di preparazione di tali manifestazioni: dalla loro istituzione alla procedura per il riconoscimento, fino alla definizione di specifici interventi da realizzare per il loro svolgimento.

Relativamente al primo aspetto, la *Decisione Comunitaria n. 1622/2006* ha istituito la manifestazione «Capitale europea della cultura», come evento che, sulla scia della precedente manifestazione «Città europea della cultura» tenutasi nel 2004, vuole promuovere lo sviluppo culturale e turistico delle città europee, indicando la procedura che una città deve eseguire per promuovere la sua candidatura per un determinato anno.

Il *Regolamento della Bureau of International Exhibition*, organizzazione istituita in seguito ad una convenzione internazionale ratificata a Parigi, definisce il procedimento affinché un'esibizione internazionale possa ottenere il riconoscimento ufficiale da parte della BIE, ossia una sorta

di "marchio" che assicura la qualità dell'organizzazione dell'evento.

L'organizzazione di una manifestazione è accompagnata da un insieme di interventi di trasformazione territoriale di diversa entità che si rendono necessari per il suo svolgimento: è il caso di Torino che, in preparazione dei Giochi Olimpici Invernali del 2006, ha previsto la realizzazione di nuovi impianti sportivi e la riqualificazione e rifunzionalizzazione di impianti esistenti per lo svolgimento delle gare nonché interventi per l'accoglienza degli atleti, delle delegazioni delle varie nazioni e dei media e la riqualificazione dei sistemi viari di accesso ai siti. Dato l'elevato numero, la consistenza degli interventi da realizzare ed il notevole costo degli stessi il governo italiano ha disciplinato con la *Legge speciale n. 285/2000* il quadro normativo e procedurale per la loro realizzazione.

Pur nella diversità dei contenuti, le tre disposizioni sono accomunate dalla volontà da parte dei soggetti istituzionali che le hanno emanate di garantire la realizzazione di una manifestazione, siano Olimpiadi, Expo o altre, di elevata qualità. Partendo da tale obiettivo, la *Decisione Comunitaria n.1622/2006*, il *Regolamento della BIE* e la *Legge n. 285/2000* stabiliscono procedimenti caratterizzati da più momenti di verifica da parte di gruppi di esperti (è il caso dei provvedimenti dell'Unione Europea e della BIE) o di comitati (come accaduto per le Olimpiadi Invernali di Torino) appositamente istituiti.



Decisione Comunitaria n. 1622/2006: azione comunitaria «Capitale europea della cultura»

La Decisione Comunitaria n. 1622/2006 ha istituito l'azione comunitaria «Capitale europea della cultura» per gli anni 2007-2019, con lo scopo di valorizzare la ricchezza, la diversità e le caratteristiche comuni delle culture europee e di contribuire a migliorare la comprensione reciproca tra i cittadini comunitari, attraverso la predisposizione di un programma di attività, da realizzare specificamente per l'anno della capitale europea della cultura, che sia rispondente alle seguenti categorie di criteri:

– *Dimensione europea*: il programma deve promuovere la cooperazione tra operatori culturali, artisti e città degli Stati membri interessati e di altri Stati membri in qualsiasi settore culturale, e valorizzare la ricchezza della diversità culturale in Europa;

– *Città e cittadini*: il programma deve incentivare la partecipazione dei abitanti della città interessata e dei cittadini stranieri e deve risultare sostenibile, configurandosi come parte integrante dello sviluppo culturale e sociale, a lungo termine, della città.

Per candidarsi, lo Stato membro interessato pubblica, almeno sei anni prima dell'inizio della manifestazione, un invito a presentare candidature indirizzato alle città potenzialmente interessate alla nomina, a cui le città possono rispondere presentando entro dieci mesi dalla pubblicazione, la candidatura alla Commissione, descrivendo il programma che intendono realizzare per l'anno in questione.

Le candidature sono valutate da una giuria per ogni Stato membro, composta da tredici membri, di cui sette designati dalle istituzioni europee e sei dallo Stato interessato in consultazione con la Commissione. I membri della giuria devono essere esperti indipendenti, che non si trovano in condizione di conflitto d'interessi rispetto alle città candidate ed aventi esperienza documentata riguardo lo sviluppo culturale delle città e l'organizzazione della manifestazione.

Le istituzioni europee designano i membri delle giurie per tre anni in modo che due membri sono nominati dal Parlamento europeo, due dal Consiglio, due dalla Commissione e uno dal Comitato delle regioni.

Almeno cinque anni prima dell'evento ogni Stato membro interessato convoca la giuria per una riunione di preselezione, al termine della quale la stessa individua le città candidate

da sottoporre ad un ulteriore esame, formula raccomandazioni per le città preselezionate e predispone una relazione sulle loro candidature da presentare alla Commissione ed allo Stato membro che approva formalmente la preselezione. Le città preselezionate completano le loro candidature e le trasmettono agli Stati membri coinvolti, che le inoltrano quindi alla Commissione. Trascorsi nove mesi ogni Stato convoca la relativa giuria per la selezione finale.

Spetta alla giuria valutare i programmi aggiornati delle città preselezionate sulla base dei citati criteri e delle raccomandazioni formulate in precedenza, e formulare una raccomandazione per la designazione di una città dello Stato come Capitale europea della cultura. La Giuria presenta una relazione allo Stato interessato ed alla Commissione che contiene anche indicazioni, per la città selezionata, sugli interventi da realizzare e sulle disposizioni da adottare entro l'anno stabilito, nel caso sia nominata «Capitale europea della cultura».

Quindi, ogni stato interessato designa una città, notificandolo al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione ed al Comitato delle regioni almeno quattro anni prima dell'inizio della manifestazione.

Spetta al Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione, formulata tenendo conto del parere del Parlamento europeo e delle osservazioni emerse dalle relazioni della giuria, nominare ufficialmente le città in questione «Capitali europee della cultura» per l'anno per il quale sono state designate. La Decisione oltre a riconoscere il ruolo chiave della fase di preparazione dell'evento nel garantire l'efficacia dell'Azione, introduce il monitoraggio successivo alla nomina. A tale proposito, è istituito un gruppo, di sette esperti designati dal Parlamento europeo, dal Consiglio, dalla Commissione e dal Comitato delle regioni di consulenza, che verifica l'attuazione degli obiettivi e l'applicazione dei criteri dell'azione e fornisce alle Capitali Europee della Cultura consulenza dalla nomina fino all'inizio della manifestazione. Almeno tre mesi prima delle riunioni del gruppo, le città interessate trasmettono alla Commissione relazioni intermedie sull'attività in corso. Il gruppo di monitoraggio è convocato, almeno due anni prima ed almeno otto mesi prima dello svolgimento della manifestazione, per valutare lo stato di preparazione dell'evento e supportare le città nella predisposizione di un programma di qualità con una forte dimensione europea. Al termine di tali riunioni il gruppo predispone una relazione sull'andamento dei preparativi e sulle eventuali misure da adottare, che è trasmessa alla Commissione, alle città ed agli Stati interessati ed è pubblicata sul sito Internet della Commissione. La Commissione valuta ogni anno, i risultati della manifestazione dell'anno precedente e presenta entro la fine dell'anno successivo alla stessa, una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio ed al Comitato delle regioni.



Regolamento dell'International Bureau of Exhibitions

Il regolamento definisce il procedimento da seguire affinché un'esibizione internazionale ottenga il riconoscimento dall'International Bureau of Exhibitions (BIE). La procedura è costituita da una fase preliminare di definizione della data di svolgimento dell'esibizione, caratterizzata dall'invio di una notifica alla BIE, in cui sono riportati il tema dell'esposizione, la data proposta, la durata dell'evento (compresa tra le tre settimane ed i tre mesi) e lo stato legale dell'organizzazione promotrice. Nei successivi sei mesi, gli Stati membri possono confrontarsi con lo stato richiedente in merito al riconoscimento dell'esibizione nello stesso anno o in un anno diverso compreso tra la precedente e la successiva esibizione registrata.

Trascorsi sei mesi dalla sottomissione iniziale, il Chairman of the Executive Committee organizza una o più indagini per accertarsi della fattibilità delle proposte. Tali inchieste, tranne in circostanze particolari, sono eseguite dal vicepresidente della BIE supportato da uno o più delegati o esperti e dal segretario generale e sono coordinate dal presidente della BIE.

Le indagini interessano il tema dell'esibizione che deve essere illustrato dall'organizzazione proponente ai partecipanti, la sua data di inizio e durata, la sede dell'evento (che non deve superare i 25 ettari escluse le aree di parcheggio; inoltre, la massima area per partecipante non deve eccedere i 1000m² ed i moduli costruiti devono essere forniti gratuitamente), il numero di visitatori previsto, le misure finanziarie predisposte, gli indicatori scelti per il calcolo dei costi di partecipazione e gli incentivi previsti per i partecipanti, in modo da ridurre gli oneri economici a loro carico, e gli interessi delle autorità responsabili e delle parti coinvolte.

Il Comitato Esecutivo cura la revisione degli esiti delle indagini ed inoltra il materiale raccolto all'Assemblea Generale che, a sua volta, decide mediante elezione quali proposte tenere in considerazione e comunica la decisione ai governi richiedenti, qualora essi non siano membri dell'International Bureau of Exhibitions.

Al successivo incontro dell'Assemblea Generale viene fissata la data dell'esibizione; nel caso in cui siano state proposte più date, la scelta finale è presa mediante elezione, selezionando la proposta che alla prima consultazione riceve idue terzi dei voti, se ciò non accade la procedura è reiterata, escludendo la proposta che al primo turno ha ottenuto meno voti, finché non restano solo due proposte e si sceglie quella che ha ricevuto più voti.

La richiesta di riconoscimento, presentata almeno quattro anni prima dell'esibizione, deve indicare le misure normative e finanziarie e l'attuale stato legale degli organizzatori, il titolo dell'esibizione, il piano preliminare relativo alle modalità di sviluppo del tema trattato ed i congressi che contribuiscono



Bridge Pavillon dell'Expo di Saragozza 2008.

alla sua diffusione nonché dichiarare l'eventuale intenzione di eseguire una campagna pubblicitaria internazionale; sono inoltre riportate una sintesi delle attività che saranno presentate all'esibizione, le indicazioni in merito alla durata e all'area interessata (incluse le zone di parcheggio e di intrattenimento), il programma finanziario, il programma promozionale preliminare per l'esibizione, il programma preliminare di ripristino del sito e di commercializzazione. Inoltre, sono da allegare i regolamenti dell'esibizione ed il contratto di partecipazione, i documenti che garantiscono la compensazione in caso di cancellazione e le disposizioni sulle condizioni finanziarie di partecipazione in modo da ridurre i costi. Le condizioni preliminari di base stabilite per i partecipanti riguardano le condizioni di registrazione, le indicazioni preliminari per i paesi che potrebbero essere eventualmente chiamati a partecipare e le modalità di supporto da parte degli organizzatori dell'esibizione.

Ricevuta tutta la documentazione la BIE incasserà per i costi amministrativi un contributo, fissato mediante un regolamento adottato dall'Assemblea Generale, a carico del governo richiedente che deve ottemperare al pagamento, pena la decadenza del diritto ad organizzare l'esibizione in quella data. Il governo interessato predispone, due anni prima dell'esposizione, un regolamento speciale da inoltrare alla BIE indicante il tema dell'esibizione e le sue modalità di implementazione, le condizioni per la partecipazione degli stati e delle organizzazioni internazionali e dei privati, le regole per il funzionamento dello Steering Committee del College of Commissioners, le misure di sicurezza, le tasse e tariffe, l'assicurazione, le condizioni di gestione della ristorazione e delle vendite, le previsioni sui servizi generali (igiene, sorveglianza e sicurezza, ecc). Inoltre, almeno un anno prima dell'evento, devono essere definite le disposizioni per la tutela dei diritti di brevetto e dei copyright, i vantaggi dei commissari di sezione e del loro staff, le disposizioni per regolare l'ammissione e per l'attribuzione di eventuali premi.

Legge n. 285/2000 "Interventi per i Giochi olimpici invernali «Torino 2006»"

La Legge speciale n. 285/2000 indica gli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi Olimpici Invernali svoltisi a Torino nel 2006 e regola le loro modalità di finanziamento. La Legge ha individuato, in base alla funzionalità delle opere rispetto allo svolgimento della manifestazione, due differenti categorie di interventi da realizzare mediante finanziamenti pubblici:

- *opere necessarie*, costituite dall'insieme degli impianti e delle infrastrutture indispensabili per l'organizzazione delle gare;
- *opere connesse*, costituite dall'insieme degli interventi funzionali all'ottimizzazione dell'organizzazione dell'evento.

Le opere necessarie sono riportate negli Allegati 1, 2 e 3 della Legge e rappresentano gli interventi indispensabili per l'organizzazione dell'evento. Tali opere hanno interessato gli impianti sportivi per le discipline del ghiaccio, le piste per lo sci e gli impianti di innevamento, gli impianti di risalita, i villaggi media ed olimpici ed il sistema di infrastrutture viarie per garantire la mobilità all'interno del comprensorio olimpico. Le opere connesse sono state, invece, dichiarate nel Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre del 2002 così come erano state individuate dal Decreto del Presidente della Giunta Regionale del Piemonte n. 96/2002, che ne ha definito l'elenco ed i costi per la realizzazione, ed hanno riguardato, in parte, la funzionalità dell'evento, in parte il miglioramento di alcune infrastrutture di rete del comprensorio olimpico e dei bacini limitrofi. Anche in questo caso, è stato previsto il miglioramento di una parte delle infrastrutture viarie e degli impianti di risalita, la realizzazione di opere riguardanti i servizi sanitari e le urbanizzazioni primarie, come ad esempio la rete di distribuzione idrica, e la riqualificazione di alcuni ambiti urbani ed extraurbani dei comuni olimpici.

La Legge n. 285/2000, oltre a stabilire quali sono gli interventi da realizzare e a definirne il relativo iter procedurale, ha istituito l'*Agenzia Torino 2006*, disciplinandone la struttura, con compiti di stazione appaltante e di soggetto

Villaggio Olimpico di Torino.



attuatore delle opere necessarie, avente facoltà di affidare ad altri enti pubblici l'attuazione delle opere connesse. L'agenzia è costituita da un comitato direttivo composto dal direttore generale, che tra le sue funzioni può anche stipulare accordi di programma, e da sette membri nominati d'intesa tra l'amministrazione centrale e gli enti locali.

Per quanto riguarda l'aspetto procedurale, la Legge e le sue successive specificazioni operate dalla Giunta Regionale, hanno riconosciuto nella Conferenza di Servizi a regia regionale lo strumento per l'autorizzazione dei progetti olimpici, includendo

in tale processo anche le eventuali fasi della procedura di VIA, nonché la possibilità di modificare, con una procedura semplificata, gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. In sede di conferenza preliminare devono essere evidenziati gli aspetti progettuali dell'opera che ne potrebbero compromettere la realizzazione, con particolare riguardo per effetti sull'ambiente, la salute, il patrimonio storico-artistico ed il paesaggio.

Nel complesso, gli interventi hanno interessato più di 50 Comuni piemontesi e tre Comunità Montane, ricoprendo i territori delle Province di Torino, Cuneo, Alessandria e Novara; per la loro realizzazione sono stati spesi più di 1200 milioni di euro di risorse pubbliche per le opere necessarie, e più di 350 milioni di euro per le opere connesse.

I Giochi Olimpici, oltre a rappresentare un'occasione per accelerare fenomeni di riqualificazione della città, incrementandone l'attrattività, generano anche effetti non sempre trascurabili sull'ambiente. A tale proposito, per garantire la sostenibilità degli interventi la Legge n. 285/2000 è stata la prima ad introdurre in Italia la valutazione ambientale strategica del piano degli interventi olimpici (art. 1) da effettuarsi sulla base di uno studio di compatibilità ambientale predisposto dal proponente, secondo contenuti e procedure definiti dalla Giunta della Regione Piemonte d'intesa con il Ministero dell'Ambiente e con il Ministero dei Lavori Pubblici.

**Referenze immagini**

L'immagine a pag.105 è tratta dal sito www.aboutturin.com, l'immagine a pag. 106 è tratta dal sito it.visitliverpool.com, l'immagine a pag. 107 è tratta dal sito web <http://aquilialberg.nova100.ilsole24ore.com>, l'immagine a pag. 108, in basso a sinistra, è tratta dal sito www.comune.torino.it (Fonte: Agenzia Torino 2006), il disegno a pag. 108, in alto a destra, è di Stefano Fabbri, che ha partecipato al concorso per illustratori "Torino Città Olimpica", ed è tratto dal sito www.comune.torino.it.