

Prologo

SOMMARIO: 1. Istituzioni, economia, territorio: il gioco delle responsabilità. – 2. Territori e poteri emergenti nel governo dell'economia.

1. *Istituzioni, economia, territorio: il gioco delle responsabilità*

Il *fil rouge* del libretto riguarda lo stretto legame esistente tra istituzioni ed economia, secondo una corrente di economisti che ritiene che le prime possono contribuire a migliorare i fatti dell'economia.

Il ragionamento è semplice e si lega alla capacità delle istituzioni di rispondere efficacemente ai bisogni dell'economia e della società poiché, come afferma l'economista Douglas North¹, le istituzioni «*riducono l'incertezza dei rapporti sociali ed economici, garantiscono i diritti di proprietà, e possono abbassare i costi di transazione poiché rendono più favorevoli le condizioni per lo sviluppo degli scambi*»; ma nello stesso tempo è anche vero il contrario, poiché sono proprio queste che possono impedire tutto ciò, se non si adeguano ai bisogni della società e del mercato.

Ebbene, che le istituzioni influiscano sull'evoluzione delle attività economiche è innegabile, così come non si può negare che anche le differenze di risultati economici nel tempo dipendano dagli assetti istituzionali².

¹Premio Nobel per l'economia nel 1993, esponente fin dagli anni '60 insieme a Fogel ed Engerman della nuova storia economica americana. Si tratta di una corrente di pensiero che considera l'economia sotto il profilo dell'analisi sistematica del mercato politico, analizza il comportamento degli elettori e dei politici di professione e pesa l'efficienza delle regole di decisione democratica. Le istituzioni, ossia le regole del gioco di una società o i vincoli che gli uomini hanno stabilito per disciplinare i loro rapporti, vengono poste al centro della teoria dello sviluppo economico. Ciò comporta un ribaltamento di prospettiva rispetto ai tradizionali modelli interpretativi dell'economia. Sul punto W. SANTAGATA, *Presentazione* a D. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, 1994. Dello stesso Autore, *Capire il processo di cambiamento economico*, il Mulino, 2006.

²Anche se questa affermazione meriterebbe un ulteriore approfondimento sulle forme di governo degli stati contemporanei, poiché l'assetto costituzionale della monarchia in Inghilterra non ha impedito a quel paese di sviluppare un'economia di mercato, al contrario del

Se per istituzioni intendiamo una configurazione organizzata di relazioni sociali giuridicamente e storicamente orientata, il cui fine è garantire la conservazione e l'attuazione di norme o attività sociali e giuridiche – stabilite tra l'individuo e la società o tra l'individuo e lo Stato – sottratte all'arbitrio individuale e all'arbitrio del potere in generale, non può sfuggire che la società è governata da regole che gli individui hanno definito per disciplinare i loro rapporti. E queste regole trovano negli Stati democratici il loro fondamento nelle Carte Costituzionali che questi si sono date, nelle quali sono delineate anche la forma di governo, l'assetto parlamentare, l'articolazione dello Stato in strutture centrali e periferiche o nel riconoscimento delle cosiddette autonomie territoriali che, in riferimento alla soddisfazione degli interessi pubblici cui sono preposte, possono assumere una dimensione regionale o locale proprio in rapporto alla rilevanza di quegli interessi da curare.

Stato, Regioni ed enti locali governano l'economia e la società e balza agli occhi la lungimiranza del comma 2 dell'art. 3 Cost. che prevede sia «*Compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno svolgimento della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

Se tuttavia guardiamo al caso italiano, la dinamica dei rapporti istituzioni-economia, che si esprime prevalentemente nelle politiche dello sviluppo, deve necessariamente allargare lo sguardo al territorio, lì dove quest'ultimo è il referente necessario di qualunque intervento economico-sociale.

Istituzioni, economia, territorio costituiscono l'oggetto delle nostre riflessioni, lì dove le istituzioni governano il territorio favorendo o meno lo sviluppo delle attività economiche.

Già in passato³ abbiamo provato a rintracciare nella politica (azione) delle istituzioni l'obiettivo prioritario dello sviluppo economico, spesso indotto da interventi legislativi statali o regionali in diversi settori per misurare se questi abbiano favorito nel tempo uno sviluppo o un declino dell'economia, e a distanza di oltre un decennio, torniamo ad affrontare il tema per trarre, oggi, un nuovo bilancio delle politiche e delle riforme che si sono succedute in questi ultimi anni, con l'obiettivo proprio del rilancio dell'economia e del miglioramento della coesione sociale. E in quegli scritti ci domandavamo – ma ormai l'interrogativo è retorico – se esistesse un collegamento tra le isti-

caso della Spagna retta da una monarchia ma il cui sistema dittatoriale franchista ha impedito per lungo tempo lo sviluppo dell'economia.

³ *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, 2000; *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli, 2007; *Urbanistica solidale*, Bollati Boringhieri, 2011.

tuzioni, l'economia e le "discipline" del territorio che possa giocare a favore della competitività o del suo declino⁴. Non solo, ci si chiedeva, anche, se esistesse una "responsabilità" delle istituzioni – ed in particolare di quelle preposte al governo dell'economia e al governo del territorio – nell'eterno dibattito sulle prospettive di sviluppo del nostro paese. Se ci fosse, cioè, una "responsabilità" delle "discipline" del territorio e degli attori pubblici cui quelle discipline competono – Stato, Regioni ed enti locali – nel processo di sviluppo del nostro paese.

Vista in quest'ottica, l'attenzione si rivolge necessariamente agli attori locali – comuni, province, città metropolitane, Regioni – cui spetta ormai l'esercizio della grandissima parte delle funzioni amministrative trasferite, non solo ai fini della realizzazione degli obiettivi della coesione politico-territoriale ma anche dello sviluppo economico sociale – declinati dalle direttive europee – poiché il loro ruolo costituisce il punto di osservazione dell'evolversi in senso positivo o negativo del rapporto tra istituzioni ed economia.

Il viaggio che vogliamo intraprendere non può non riguardare tematiche come l'urbanistica, l'edilizia, lo sviluppo produttivo, l'attività commerciale da un lato, e dall'altro la modernizzazione e rigenerazione delle aree urbane, le politiche sociali e ambientali, poiché ogni intrapresa economica in funzione dello sviluppo e dell'occupazione non può prescindere dai suoi rapporti con il territorio (localizzativi, infrastrutturali, e dei servizi) e con la disciplina che regola le trasformazioni urbanistico/territoriali o edilizie, che sono alla base di ogni iniziativa privata o pubblica che miri ad ottenere un vantaggio economico o punti a migliorare le condizioni di vita e di lavoro di quei luoghi ai fini della soddisfazione dell'interesse pubblico.

In altri termini, nel rapporto tra istituzioni ed economia, si tratta di capire se le politiche nazionali e quelle locali siano in grado di interpretare le esigenze della crescita sociale ed economica, della sostenibilità, di favorire il progresso e l'espansione produttiva, di consolidare e rafforzare i sistemi urbani, di ridurre i divari territoriali, di garantire la coesione sociale e la dotazione di beni e servizi pubblici, di garantire un efficiente ed efficace sistema di reti materiali e immateriali.

L'impressione è tuttavia che – nonostante le politiche comunitarie indichino da tempo e a più riprese il nesso tra programmazione e sviluppo territoriale – ci si trovi ancora una volta di fronte ad una scissione tra le "politiche" economiche (specie nazionali) e quelle territoriali locali, al persistere di

⁴ Vedi su questi profili generali *ASTRID*, F. BASSANINI, L. TORCHIA (a cura di), *Sviluppo o declino, il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Passigli, 2005, e, *ivi*, P. URBANI, *Istituzioni, discipline degli usi del territorio e governo dell'economia*, 225.

un binomio istituzioni-economia nel quale i poteri pubblici, anche quando ricoprono il ruolo di assecondare e di favorire o d'incentivare lo sviluppo delle iniziative private, non sembrano considerare adeguatamente gli usi ammissibili del territorio, la sostenibilità delle sue trasformazioni, gl'impatti sugli attori locali e le loro aspettative, nonché i vincoli di sistema derivanti dall'esistenza di altri livelli di pianificazione "differenziata" legata alla tutela di beni immobili "sensibili" compromettendo così già dall'inizio gli esiti positivi delle intraprese economiche e l'effettiva realizzazione di quelle scelte.

La dinamica di questi processi e di questi rapporti costituisce il tema delle nostre riflessioni e la ragione di questo scritto sta proprio nel tentare di fare, ancora una volta, il punto sui rapporti tra Stato ed autonomie territoriali sulla base del disegno del nuovo Titolo V della Costituzione e sulle dinamiche dell'azione dei poteri pubblici nelle politiche di sviluppo, nei suoi rapporti col territorio pianificato.

Poiché non vi è dubbio che esiste una "dimensione territoriale dello sviluppo" dalla quale non possono prescindere le politiche "pubbliche", la libera iniziativa dei privati, i rapporti tra sistema economico e finanziario, la realizzazione degli interventi infrastrutturali o la localizzazione delle attività produttive.

2. Territori e poteri emergenti nel governo dell'economia

Lo scenario ed il contesto che abbiamo di fronte mettono così in evidenza come lo sviluppo territoriale, la determinazione degli assetti urbani, la pianificazione del territorio, la fissazione delle regole giuridiche delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, la tutela degli interessi ambientali e naturalistici, la sostenibilità ovvero la "sensibilità" di particolari beni pubblici a non sopportare usi impropri (paesaggio, acque, difesa del suolo, ambiente naturale, beni culturali) hanno sempre più un "impatto" sulla questione economica e – nonostante i molti interventi legislativi diretti a semplificare, agevolare, liberalizzare molte attività d'impresa con il fine precipuo di localizzare investimenti destinati comunque a favorire la ripresa dell'economia e dell'occupazione – non sembra che questi "incentivi" abbiano prodotto un riavvio delle politiche di sviluppo ed anzi non se ne registri alcun miglioramento a breve termine.

Al contrario, da più parti si paventa l'imporsi – in modi ancor più marcati che negli anni precedenti – di una "particolare" questione economica su quella territoriale, cosicché emergerebbe sempre più all'attenzione degli operatori del diritto, degli urbanisti, degli economisti, dei sociologi ma anche

delle istituzioni preposte al governo dell'economia e di quelle competenti a "governare" il territorio, che gli "assetti" territoriali costituiscono sempre meno un "*prius*" ove "ordinare" la dislocazione delle funzioni e degli interessi pubblici e privati, e sempre più un "*posterius*" frutto della valutazione in primo luogo delle esigenze di sviluppo ma anche della soddisfazione d'interessi più generali che su quel territorio si localizzano che rispondono ad esigenze (collettive, nazionali, superlocali) che travalicano o comprimono la soddisfazione dell'esigenze degli enti di governo territoriali. Da qui la presa d'atto – secondo alcuni – del rovesciamento dell'impostazione tradizionale che vedeva nell'assetto vigente degli strumenti di governo del territorio e nelle pianificazioni "parallele" o di settore l'incipit o il limite di ogni intrapresa economica, con il rischio di produrre esiti che non vanno tutti nella direzione desiderata dalle finalità enunciate. Lo scenario evocato mette in evidenza che il "prevalere" delle scelte economiche sugli assetti esistenti – in mancanza di politiche di ampio respiro che producano però anche la simulazione degli effetti futuri – espone i "territori locali" alla prefigurazione di assetti produttivi non stabili, soggetti alla volatilità degli investimenti, alle crisi sempre più probabili dei settori produttivi che s'insediano, al mancato prodursi di effetti concreti sull'economia reale.

Chi scrive ritiene che il problema sia molto più complesso di come lo si rappresenti e soprattutto non spieghi – nonostante il *favor* del legislatore per le intraprese economiche espresso in più provvedimenti legislativi – una effettiva ripresa degli investimenti e dell'occupazione, le cui *défaillances* sarebbero da più parti imputabili proprio al coacervo dei vincoli e delle stringenti discipline che costituiscono un freno all'economia.

La complessità non riguarda solo il rapporto economia-territorio cosicché allentando le regole e favorendo un liberalizzazione delle attività private si asseconderebbe lo sviluppo ma coinvolge il ruolo delle istituzioni – siano esse le Regioni nell'esercizio dei loro poteri legislativi/amministrativi, sia gli enti territoriali nel loro ruolo di attori pubblici preposti al controllo dell'iniziativa privata, ma anche come promotori di politiche territoriali di sviluppo – poiché ad essi spetta creare le condizioni per lo sviluppo favorevole degli scambi o per l'emergere di organizzazioni produttive.

Se questo è il quadro, sommariamente delineato, della prospettiva nella quale si muovono le nostre riflessioni – fermo restando che le questioni ora sollevate coinvolgono il ruolo delle istituzioni in qualità di "regolatori" delle iniziative economiche – non sembra sufficiente fermarsi a delineare il quadro della distribuzione dei poteri pubblici tra centro e periferia, tra Stato e autonomie territoriali, analizzando semplicemente *a chi spetta fare cosa, come quando e perché*, poiché la ricognizione degli assetti istituzionali – propria

dei cultori del diritto che spesso si limitano a fornire il panorama del ruolo delle istituzioni ai vari livelli di governo – soffre di due contraddizioni: la prima che si limita ad una mera descrizione statica della cornice istituzionale, la seconda che non si occupa minimamente della fase dinamica ovvero di indagare sia sui processi di formazione della volontà politica del legislatore sia sull'azione amministrativa degli enti preposti a governare i fatti dell'economia e della società, soprattutto quando questi si esprimono sul territorio di riferimento. Le riviste giuridiche sono piene di affreschi michelangioleschi del quadro istituzionale ma questo non aiuta più che tanto.

Il caso ormai risalente degli interventi infrastrutturali in Val di Susa sembra ripetersi oggi in Puglia con il gasdotto Tap ed il caso dell'ILVA – ma si potrebbe citare anche l'eterno stallo della riconversione urbana dell'area di Bagnoli a Napoli dopo lo smantellamento delle acciaierie nel 1990 – confermano, nonostante la necessità degli interventi, lo scollamento tra politiche di programmazione nazionale, sostenibilità territoriale e valutazione preventiva degli esiti degli impatti di quelle scelte sui territori e sulle popolazioni interessate. Ma il ragionamento potrebbe estendersi anche alle grandi città, ove il problema dei servizi metropolitani diviene sempre più urgente, al pari di quello del recupero delle periferie urbane.

Per intraprendere questo difficile percorso abbiamo provato allora a guardare alle tematiche da un altro punto di vista, ovvero attraverso alcune delle “regole” che sovrintendono l'azione dei pubblici poteri, in quanto istituzioni, e che costituiscono le “invarianti” che l'ordinamento pone come base perché le regole fissate possano essere osservate ed attuate secondo principi unitari. Per usare un'espressione tecnica queste costituiscono la strada ferrata sulla quale le istituzioni, nelle varie articolazioni, si devono muovere nel perseguimento degli obiettivi individuati, costituendo il *modus operandi* dell'ordinare durevole.

E proprio guardando ai “processi” e non solo agli “assetti” che emerge con evidenza il “ritardo” delle istituzioni – sia a livello legislativo che amministrativo – nel dare risposte o meglio dare attuazione concreta alle domande di sviluppo e coesione sociale, che via via emergono ed alle quali le istituzioni devono ottemperare nel rispetto dei ruoli e delle funzioni assegnate. E questo ritardo riguarda sia l'inerzia del potere legislativo nel fissare regole certe o semplificare la disciplina, sia quello delle amministrazioni competenti ad elaborare progetti di sviluppo o ad emanare i provvedimenti autorizzatori necessari. Di qui le difficoltà di “costruire” una catena di montaggio dei processi decisionali tra i vari attori pubblici – in termini giuridici articolare il procedimento – che dia certezza ai destinatari, e dall'altro il grande ritardo culturale dell'amministrazione di qualunque livello – centrale, regionale, lo-

cale – inadatta ormai a misurarsi con le nuove dinamiche sociali ed economiche che richiedono non solo capacità manageriali ma soprattutto una *mixité* di competenze tecniche inesistenti all'interno dei corpi amministrativi.

Guardando allora al ruolo delle istituzioni in qualità di “regolatori” delle iniziative economiche, proviamo a guardare alle “regole” che permeano direttamente o indirettamente ruolo ed azione di queste e che in qualche modo costituiscono le “invarianti” del sistema istituzionale.

In particolare, tali invarianti assumono una rilevanza centrale in presenza del complesso e articolato processo di decentramento di funzioni legislative ed amministrative verso la “periferia” istituzionale avvenuto negli ultimi quarant'anni nel nostro ordinamento e che non sembra arrestarsi.

La prima è quella del *rapporto tra legge e amministrazione* ovvero di come le disposizioni legislative statali individuano nei poteri pubblici i destinatari delle funzioni, al fine di ottemperare agli obiettivi ed alle finalità poste dalla disciplina legislativa.

Un rapporto che si rivela in molti casi irrisolto poiché se la legge individua, di volta in volta, l'interesse pubblico da curare che emerge nella dinamica dei rapporti sociali e che richiede una regolamentazione, ma anche una sua adeguata soddisfazione, nell'amministrazione o nelle amministrazioni individuate non corrisponde, il più delle volte, un corretto ed adeguato esercizio del potere, vanificando la finalità per la quale la legge è intervenuta. Né va tralasciato il fatto che molto spesso per l'attuazione delle norme, il legislatore rinvia all'emanazione (art. 77 Cost.) di ulteriori atti legislativi da parte del Governo – i decreti legislativi – in funzione della corretta ed articolata attuazione della nuova disciplina, senza i quali quest'ultima rimane lettera morta⁵. La nostra legislazione, specie quella più recente, è piena di buone intenzioni, ma a questa non corrisponde un'amministrazione di risultato in grado di soddisfare, o di interpretare al meglio lo sforzo del legislatore e gli obiettivi prefissati.

La seconda concerne il *processo decisionale* inteso in senso lato, sia riguardo la formazione delle leggi, sia i rapporti tra livelli di governo territoriali titolari della cura di diversi interessi – e qui il riferimento va alla mancata riforma costituzionale –. Qui ce ne occuperemo riguardo al potere legislativo concorrente delle Regioni in molte materie che hanno attinenza con il terri-

⁵ Né va tralasciata la prassi, ora desueta, con la quale le amministrazioni centrali sono aduse a emanare circolari interpretative del contenuto delle norme legislative, dovuta al fatto che l'equivocità delle disposizioni – destinata a rendere incerta l'attuazione della norma – rischia di rendere inutile la disciplina stessa. E ciò riguarda i destinatari del comando legislativo sia essa l'amministrazione competente sia i destinatari delle disposizioni.

torio e la sua disciplina, sia alla sconfitta ipotesi del Senato delle Regioni, sia riguardo alla “degradazione” delle province come enti elettivi di secondo grado. In questo caso non si può non rilevare che a fronte di un mondo delle relazioni e degli scambi che “cambia” con una accelerazione mai vista, anche i processi di formazione della volontà politica o dell’azione amministrativa richiedono necessariamente una semplificazione dei processi decisionali a tutti i livelli di governo⁶. Specie perché nei processi economici e sociali il “tempo” ha una rilevanza decisiva sugli effetti che le politiche vorrebbero prefiggersi.

La terza riguarda la *struttura amministrativa degli enti* o meglio il corpo amministrativo della classe dirigente amministrativa dei ministeri e degli enti territoriali, preposto all’attuazione delle nuove discipline, la cui formazione professionale e competenza è spesso inadeguata all’assolvimento delle nuove funzioni che via via vengono individuate dal legislatore come meritevoli di tutela. E poiché da questi dipendono i provvedimenti amministrativi – le deliberazioni, le autorizzazioni, i nullaosta, i titoli abilitativi, le concessioni – il ritardo, l’incertezza, l’inerzia, l’incompetenza, si appalesano come ostacoli allo sviluppo delle iniziative imprenditoriali. La questione riguarda ormai prevalentemente il corpo amministrativo locale e regionale cui spetta l’esercizio della maggior parte delle funzioni trasferite, che richiedono una precisa specializzazione legata per lo più a materie di competenza regionale che riguardano l’ambiente, le acque, la salute pubblica, gli usi sostenibili del territorio, gli incentivi allo sviluppo. Molto spesso le strutture di vertice non possiedono tale competenza tecnica, ma ricoprono quei ruoli per nomina politica, disattendendo così il corretto esercizio del potere. A ciò va aggiunto il blocco dei concorsi pubblici per svariati anni – dovuto alla crisi della finanza pubblica – che ha impedito un rinnovo del personale amministrativo.

La quarta riguarda la *dimensione territoriale degli enti rappresentativi* e questa non può che riguardare gli enti locali, sia quelli che Massimo Severo Giannini chiamava “polvere”, sia le città metropolitane il cui rilievo costituzionale è oggi sancito dall’art. 114 Cost. La questione si lega inesorabilmente con la dimensione degli interessi pubblici da curare in rapporto alla dimensione territoriale, alla popolazione insediata, alle risorse finanziarie connesse con la fornitura di servizi essenziali o di prossimità. In breve, la legislazione più recente, al di là dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione richiamati dal nuovo art. 118 Cost., misura ormai la rappresentanza degli interessi (e quindi la fornitura dei servizi) in termini di “soglia” sotto la

⁶Ma è anche vero che la semplificazione amministrativa rischia di eliminare “voci” che potrebbero meglio favorire un’adeguata ponderazione degli interessi.

quale si pone un problema di fusione o di associazione tra enti primari, mentre al di sopra cambia la natura dell'ente (le città metropolitane) o può emergere la chiamata in sussidiarietà verso livelli di governo superiori. Cade inesorabilmente il principio di "uniformità" degli enti territoriali che ha pervaso tutta la legislazione dello Stato unitario e di cui si percepisce già qualche segnale innovativo nell'art. 5 Cost. ma che solo con le cosiddette "riforme Bassanini" della fine del secolo scorso sono diventate oggetto di attenzione del legislatore statale spesso mal assecondate dalle Regioni. Ma anche qui l'attuazione della filosofia istituzionale cede da anni (siamo a quasi vent'anni da quella riforma) il passo al localismo da un lato, e dall'altro, alle resistenze politiche alla costituzione di governi "forti" (le città metropolitane) preferendo governi "deboli" con scarsi poteri interdittivi rispetto agli interlocutori regionali o statali.

L'ultima tematica che si lega strettamente al processo decisionale, riguarda *il rapporto tra politica e amministrazione* ovvero tra classe politica di governo degli enti territoriali – in particolare i comuni – e la loro struttura permanente amministrativa. Come vedremo, la separazione tra politica e amministrazione, indotta dopo i fenomeni di tangentopoli degli anni '90 con varie leggi fino al 1997 mira a ridurre l'ingerenza degli organi politici di governo (specie territoriali) sull'esecutivo – i dirigenti – che dovrebbe garantire a questi ultimi un'autonomia gestionale priva di condizionamenti politici. Ma anche qui l'obiettivo non sembra sia stato raggiunto, al contrario a volte "il rimedio è peggiore del male" per usare le parole di Nietzsche!

Rileggendo, dunque, attraverso queste chiavi di lettura il sistema complesso che regola il rapporto tra iniziativa privata e potestà pubbliche, non possiamo esimerci, nell'ultimo capitolo del lavoro, dall'esaminare le modificazioni che nel tempo sono intervenute nel delineare, grazie alla legislazione statale di recepimento delle direttive nella materia delle libertà comunitarie, un diverso rapporto tra autorità e libertà nell'ambito delle attività d'impresa e come questa continua "tensione" tra i due poli stia modificandone lentamente i contenuti.

Non si tratta qui di riproporre un *cabier de doléance* segnalando semplicemente le disfunzioni del sistema. Se così fosse non faremmo altro che aggiungere ai tanti un altro libro che descrive la *pars destruens* dell'azione dell'amministrazione, mentre l'obiettivo è quello di porre in essere qualche riflessione sulla *pars costruens*.

Certo nel fare questo non ci si può esimere dall'analizzare – nei vari casi prescelti – quelli che erano gli obiettivi e quelli che sono stati i risultati.

Ma tra questi due poli è facile che sia mancato qualcosa e quel qualcosa, di norma, non è altro che il mancato accompagnamento all'attuazione delle

disposizioni innovative rispetto al sistema pregresso dal centro alla periferia. Quanto ci costa questo modo di essere?

L'innovazione di per sé non produce effetti se non è assistita da un processo attuativo, che disinnescando le vecchie pratiche amministrative, conduca verso il nuovo assetto della disciplina tenendo conto di un elemento centrale e cioè che quest'ultima innova e quindi cambia le regole del gioco, sia nei confronti dell'azione della P.A., sia nei confronti dei destinatari della nuova disciplina, che di norma sono i privati.