

Università degli Studi “La Sapienza” - Roma
Facoltà di Architettura “L. Quaroni”
Corso di laurea “Tecniche dell’Architettura e della Costruzione”
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)
Corso di “**Legislazione urbanistica ed edilizia**” – Docente Roberto Gallia

Lezione 5^ (4 aprile 2006)

Strumenti di attuazione: i programmi complessi e i programmi di sviluppo locale

PREMESSA

Nella seconda metà del secolo scorso, dopo la conclusione della II guerra mondiale, le politiche pubbliche per lo sviluppo hanno privilegiato la ricostruzione e il consolidamento dell'apparato produttivo, accompagnando l'impegno pubblico diretto nell'industria di base e nella realizzazione di infrastrutture con politiche doganali e monetarie di tipo protezionistico. Con l'adesione al Mercato Comune Europeo (MEC), nel 1956, la protezione delle produzioni nazionali è stata sostituita dal sostegno alle imprese tramite le sovvenzioni ai cicli produttivi ed alle esportazioni. Con il processo di integrazione nell'Unione europea, le sovvenzioni alle imprese sono state sostituite dagli “aiuti di Stato” riconosciuti per compensare gli svantaggi localizzativi; formula introdotta nell'ordinamento nazionale (legge 488/1992) in contemporanea alla conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Infine, nell'ambito dell'attuazione delle politiche comunitarie di sviluppo e coesione, a partire dal Consiglio europeo di Dublino del 1996 gli Stati membri sono stati invitati a riorientare le politiche di aiuto, tradizionalmente incentrate sui trasferimenti diretti alle imprese, verso gli interventi nelle cd “azioni di contesto” finalizzate a rimuovere strutturalmente gli svantaggi localizzativi al fine di garantire le condizioni nelle quali l'impresa e l'occupazione possano svilupparsi.

In adesione agli orientamenti comunitari, l'Italia ha adeguato le procedure per la finalizzazione e l'allocazione della spesa pubblica, ed ha individuato le tre tematiche delle infrastrutture, della ricerca e innovazione, della formazione ed aggiornamento, quali azioni su cui puntare per creare le condizioni che gli economisti chiamano “esternalità positive”.

IL TERRITORIO NELLE POLITICHE PER LO SVILUPPO

L'esigenza di programmare la realizzazioni di infrastrutture, materiali ed immateriali, funzionali alle politiche per lo sviluppo, richiede di indagare sia sugli effetti prodotti sul territorio dai programmi di sviluppo economico sia sull'influenza del territorio quale fattore della competitività economica.

Una maggiore attenzione istituzionale verso questo processo, registrata nell'ultimo decennio del secolo scorso a partire dalla conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, è stata indotta anche dal processo di trasferimento di competenze e compiti dallo Stato centrale alle Regioni e agli Enti locali, che incrementando i luoghi della decisione ha favorito una maggiore attenzione alle tematiche dello sviluppo locale. Questo processo è stato accompagnato dalla definizione della programmazione negoziata (legge 662/1996), con la quale sono stati introdotti gli strumenti per la concertazione istituzionale della spesa pubblica (intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro) e gli strumenti per la concertazione economica dei programmi di sviluppo (contratto di programma, patto territoriale, contratto d'area); la cui attuazione ha consentito l'avvio di significative esperienze e il consolidarsi di una nuova cultura dello sviluppo locale, con particolare riferimento

all'animazione sociale prodotta dai patti territoriali. Il CNEL, che ha svolto un ruolo significativo nella fase iniziale della loro definizione, con una particolare attenzione agli effetti sociali delle modifiche istituzionali, parla di “*spostamento dell'asse della procedura di concertazione dal finanziamento degli investimenti agli aspetti di riorganizzazione del territorio*”¹.

Un analogo concetto ha trovato accoglienza istituzionale nei vari atti prodotti nel processo di regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale², che hanno indicato, quali “*orientamenti fondamentali*”, la costruzione di progetti di sviluppo territoriale integrato tramite il consolidamento della concertazione sociale e del partenariato istituzionale. Confermando così quanto già previsto al fine di individuare un adeguato ambito territoriale ed istituzionale di riferimento per l'attuazione dei programmi comunitari per lo sviluppo del Mezzogiorno, per i quali il QCS 2000-2006³ nelle aree obiettivo 1 ha individuato i “*programmi integrati di sviluppo*” quali strumenti per assicurare “*la celere attuazione di programmi e progetti ritenuti prioritari a livello locale e con forte impatto di sviluppo sul territorio*”.

L'attenzione alla commistione fra sviluppo economico e pianificazione territoriale non è recente. Uno degli aspetti qualificanti dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, a partire dai primi anni '50, è stato rappresentato dal tentativo di costruire una relazione tra la programmazione dello sviluppo economico ed i problemi di pianificazione territoriale e di gestione urbanistica, esplorando anche le possibili connessioni fra contrattazione programmata e sistemi urbani⁴. Esperienza interrotta all'inizio degli anni '80 e sostituita dalla “*pianificazione per progetti*”, che ha avuto effetti non positivi e che trova ancora occasione di applicazione.

Nello stesso periodo, tuttavia, l'adesione dell'Italia alla costruzione della Comunità Europea ha consentito, tramite la partecipazione ai programmi comunitari⁵, di mantenere un collegamento di elaborazioni e di operatività fra sviluppo economico e territorio, inteso sia nelle sue espressioni fisiche sia nei suoi contenuti sociali; con particolare riferimento alla partecipazione ai “*Programmi integrati mediterranei*” (PIM)⁶ che, con i contestuali ulteriori programmi destinati a zone geografiche limitate, colpite da rilevanti problemi di ritardo nello sviluppo e di declino industriale ed urbano, hanno segnato una significativa incidenza della politica comunitaria nelle politiche regionali degli Stati membri.

¹ CNEL, *Approfondimento dei problemi relativi alle procedure nazionali e territoriali di concertazione*, Assemblea 22 febbraio 2001 (documento reperibile sul sito [cnel.it](http://www.cnel.it)).

² Roberto Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XIX, 2005, n.4, pp.655-683.

³ Reperibile sul sito <http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs.asp>.

⁴ Roberto Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Il Mulino, Collana Svimez, Bologna 2004.

⁵ In sede comunitaria l'avvio della politica di sviluppo regionale ha puntato, sin dall'inizio, a conciliare gli obiettivi della salvaguardia della libera concorrenza con l'esigenza di attuare una efficace politica di coesione economica e sociale. L'individuazione delle aree con problemi di insufficiente sviluppo spontaneo è avvenuta quindi per avviare una politica di riequilibrio territoriale delle condizioni generali di vita nel mercato unico, con il fine non solo di sostenere l'occupazione ed adeguare i redditi delle popolazioni delle aree in ritardo, ma anche di attenuare “*le differenze di competitività*”, individuate nella dotazione infrastrutturale, nella disponibilità di personale qualificato, nella struttura dei sistemi creditizi e fiscali, nella capacità delle imprese di perseguire l'innovazione (cfr: Rosario Sapienza, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 2000).

⁶ Disciplinati dal regolamento 2088/85 (G.U.C.E. n. L 197 del 27 luglio 1985), che per la loro attuazione prevede il ricorso ad un contratto di programma, stipulato fra le parti interessate al fine di definire i rispettivi impegni, diritti ed obblighi.

La presenza del territorio, urbano e rurale, nelle politiche comunitarie di sviluppo risale⁷ alla costituzione nel 1964, nell'ambito del Consiglio d'Europa, della Conferenza europea dei Ministri responsabili dell'Assetto del territorio (CEMAT), la cui attività ha portato – dopo un lungo percorso⁸ - all'elaborazione del progetto dello "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (SSSE)⁹, il quale, sulla base di tre principi ispiratori (coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile e competitività equilibrata del territorio europeo), ha posto come obiettivo non la definizione di un nuovo campo di azione delle politiche comunitarie, bensì il perseguimento di una loro maggiore efficienza "*integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale*" tramite la sistematica e periodica valutazione dell'impatto territoriale delle politiche comunitarie.

Parimenti l'attenzione per le aree sfavorite delle città, a partire dalle indicazioni contenute nel "Libro verde per l'ambiente urbano"¹⁰, risulta costantemente presente non solo all'interno degli specifici programmi comunitari (Progetti pilota urbani, Urban) ma anche, assunta e rielaborata, nei programmi del Fondo di sviluppo regionale (FESR) e nei vari programmi speciali¹¹.

L'esperienza positiva dei "Patti territoriali per l'occupazione"¹² ha portato a fare ipotizzare una programmazione dei Fondi strutturali nel periodo 2000-2006 orientata verso una strategia "territorially-based"¹³; strategia accolta nelle linee direttrici dei nuovi programmi di sviluppo regionale¹⁴, all'interno delle quali l'attenzione ai problemi del territorio viene

⁷ Ministero dei LL.PP., *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000*, INU Edizioni, Roma 2000, pagg. 187-193. Notizie anche nel sito europa.eu.int/scadplus.

⁸ L'attività del Comitato, partita nel 1968 con l'adozione del rapporto "La pianificazione regionale, un problema europeo", ha portato nel 1988 a definire il "Progetto di schema europeo di assetto del territorio", approvato dal Parlamento europeo. Sono seguiti i documenti della Commissione europea "Europa 2000" (COM 90/544) ed "Europa 2000 +" (COM 94/354) per poi avviare, con il Consiglio di Liegi del 1993, l'elaborazione del progetto dello "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (SSSE), adottato nella versione iniziale a Noordwijk (Olanda) nel 1997 e nella versione definitiva a Potsdam (Germania) nel 1999.

⁹ Comunicazione della Commissione, *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, Bruxelles, 28 ottobre 1998, COM (1998) 605 def.

Il documento definisce gli orientamenti per uno sviluppo armonico ed equilibrato del territorio comunitario, e di integrazione degli obiettivi di coesione socio-economica, di competitività e di sviluppo sostenibile. In particolare, le azioni previste si ispirano ai principi di:

- *sussidiarietà*, che prevede che le decisioni vengano adottate al livello competente più basso, quale condizione necessaria per una loro efficienza;
- *integrazione* tra gli interventi del settore pubblico, sia verticale tra diversi livelli amministrativi, sia orizzontale tra diversi campi di azione;
- *partenariato*, in quanto le problematiche urbane, per la loro complessità, non possono essere risolte autonomamente dalle singole amministrazioni, ma richiedono il coinvolgimento di tutti i principali protagonisti, per garantire la legittimità e l'efficacia delle politiche attuate;
- *sostenibilità ambientale* per il miglioramento della qualità della vita a livello urbano, tramite l'impiego efficiente delle risorse naturali e la minima produzione di rifiuti ed inquinamento;
- *efficienza di mercato*, per sviluppare le potenzialità economiche delle zone interessate e limitare la concessione di risorse finanziarie pubbliche solo laddove il mercato non sia in grado di fornire soluzioni soddisfacenti.

¹⁰ Edoardo Salzano (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1992, pagg. 300-347.

¹¹ I più importanti riguardano le aree transfrontaliere (Interreg), i territori rurali (Leader), i territori dipendenti dalla pesca (SFOP), i territori delle Nazioni candidate all'allargamento dell'Unione europea (Phare).

¹² Roberto Gallia, *Negoziazione urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Il Sole 24 Ore, Milano 2004; paragrafi 3.4 (pagg.38-41) e 4.3.2 (pagg. 85-86).

¹³ European Commission, *Territorial Employment Pacts. 89 local partner rise to the challenge of unemployment*, Luxemburg, 1999.

¹⁴ Comunicazione della Commissione, *Fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione, Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006*, G.U.C.E. n. C 267 del 22 settembre 1999.

Le linee guida, delineate in questo documento, attribuiscono alle aree urbane, all'interno di un complesso programma di sviluppo, una funzione positiva "in termini di comunicazione, commercio, creatività, innovazione e patrimonio culturale", alla quale contestualmente si affianca una funzione negativa di produzione di una "quantità

ulteriormente rielaborata ed accentuata, dedicando uno specifico capitolo allo “Sviluppo urbano e rurale ai fini di un assetto equilibrato del territorio”, e facendo riferimento, per il risanamento delle zone urbane svantaggiate, all’esperienza acquisita con il programma comunitario Urban, del quale si evidenzia l’approccio basato sul principio del partenariato.

Principi che hanno trovato accoglienza nelle politiche nazionali per lo sviluppo, a partire dalle disposizioni di orientamento alla programmazione dei fondi strutturali nel periodo 2000-2006 per le regioni del Mezzogiorno per approdare alla ripartizione delle risorse per lo sviluppo (FAS – fondo aree sottoutilizzate) per la quale il CIPE, a partire dalla delibera 36/2002, adotta procedure finalizzate ad indurre le Amministrazioni a selezionare con rapidità progetti qualificati, prevedendo profili di spesa avanzati e limiti temporali da rispettare.

La concertazione urbanistica

Alla fine degli anni '80, la tematica urbanistica si era già evoluta in “uso del territorio” e si avviava alla definizione di “governo del territorio”. Di fronte alla complessità dei problemi posti dal venire meno della crescita quantitativa, dalla crisi del capitalismo industriale nelle aree urbane, dall’avvio dei processi di rinnovo urbano, in Italia si è manifestata l’esigenza di superare la rigidità della tradizionale strumentazione urbanistica¹⁵, con l’introduzione di pratiche concertative all’interno della normativa riferita a specifici programmi di natura urbanistica ed edilizia, convenzionalmente definiti “programmi complessi”¹⁶.

Queste norme, proposte come procedimenti speciali legati al principio dell’amministrazione per accordi, sono state collegate ai moduli convenzionali già presenti nell’ordinamento delle procedure relative alle attività economiche e produttive, mentre in campo urbanistico ed

sproporzionata di rifiuti e sostanze inquinanti” legata ad un consumo largamente superiore a “quanto dovrebbero ragionevolmente consumare in termini di energia e risorse naturali non rinnovabili”.

Per le zone urbane, in particolare, viene proposta una “strategia integrata di sviluppo o riconversione regionale” che dovrebbe conseguire “quattro obiettivi interdipendenti:

- accrescere la prosperità e l’occupazione nelle zone urbane, rafforzando il ruolo delle città come poli di crescita regionale;
- favorire l’integrazione sociale, l’equità e il risanamento delle zone urbane;
- proteggere e migliorare l’ambiente urbano, al fine di migliorare la qualità della vita, difendere la salute umana e salvaguardare gli ecosistemi locali e mondiali (compresi i sistemi di trasporto sostenibili, le fonti di energia rinnovabili e la gestione energetica razionale);
- contribuire allo sviluppo di sistemi capaci di garantire una sana gestione urbana e locale.”

¹⁵ La normativa che discende dalla legge urbanistica 1150/1942 è fondata sul piano regolatore comunale, quale strumento che regola l’uso del territorio tramite l’offerta di aree (agricole) trasformabili (in edificate) sulla base di indici volumetrici, per la definizione del quale le amministrazioni comunali devono sottostare alla definitiva approvazione di un ente sovraordinato (Ministero, in tempi passati, Regione o Provincia, attualmente). A questa impostazione normativa vengono addebitati, quali limiti principali da superare, la necessità del ricorso a procedure espropriative per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche subordinate alla preventiva acquisizione dei suoli, nonché le procedure di attuazione, basate su procedimenti autorizzatori che hanno dimostrato di non essere in grado né di garantire la qualità dell’ambiente urbano né tantomeno di considerare la possibilità di far convergere su un obiettivo predefinito risorse economiche, finanziarie ed organizzative, sia pubbliche sia private. Al riguardo, può risultare utile consultare:

- INU, *Leggi urbanistiche regionali tra innovazione disciplinare e riforme istituzionali*, Urbanistica DOSSIER, 1996, n.5.
- INU, *Stili e contenuti delle recenti leggi urbanistiche regionali*, Urbanistica DOSSIER, 1998, n.14.
- Ministero dei LL.PP., *Rapporto ... 2000*, citato, pagg. 165-185.

¹⁶ Si veda, al riguardo:

- Francesco Karrer, Mara Moscato, Manuela Ricci, Ornella Segnalini, *Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Carocci Editore, Roma 1998.
- INU-Ministero dei LL.PP., *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, INU Edizioni, Roma 2000.
- Simone Ombuen, Manuela Ricci, Ornella Segnalini, *I programmi complessi*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 2000.
- Riccardo Roda, Ornella Segnalini, *Riqualificare le città e il territorio*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 2001.

edilizio è più appropriato riferirsi agli “accordi procedimentali”¹⁷. Questi accordi, tradizionalmente presenti nella cosiddetta edilizia convenzionata, in procedure nelle quali la pubblica amministrazione concede l’uso del suolo e/o il diritto di edificare a fronte di impegni assunti dal privato in merito all’utilizzazione del costruito, in giurisprudenza sono stati considerati meri accordi ufficiosi non vincolanti per le parti; limitati per altro alla realizzazione di interventi e programmi ancora lontani dalle “*compensazioni degli effetti delle trasformazioni urbanistiche*” che, insieme all’ulteriore obiettivo della “*cattura dei plusvalori fondiari*”, sono stati alla base della definizione dei programmi complessi¹⁸.

Stesso valore viene attribuito all’accordo di programma¹⁹, nel quale non è prevista la partecipazione dei privati alla definizione degli effetti di variazione degli strumenti urbanistici e nel quale i privati possono giuridicamente risultare coinvolti limitatamente all’attuazione²⁰.

L’introduzione e l’attuazione di programmi urbanistici di natura concertativa ha dovuto scontare un lungo periodo di ambiguità, legato alla definizione delle loro finalità.

Da una parte, la proposta di partenariato tra pubblica amministrazione ed imprenditori privati voleva essere intesa quale corresponsabilizzazione del pubblico e del privato nella validazione di un programma urbanistico, non solo tramite una preventiva valutazione economica degli interventi ma anche tramite la definizione della loro accettabilità sociale. In questo ambito, le pratiche negoziali e/o concertative nei programmi edilizi ed urbanistici sarebbero dovute risultare funzionali ad una perequazione dei plusvalori derivabili dalla realizzazione delle iniziative proposte e/o alla redistribuzione di tali plusvalori fra parte pubblica e parte privata.

Da un altro punto di vista, ritenendo che le procedure urbanistiche di disciplina d’uso e di tutela del territorio costituiscano ostacolo alla realizzazione delle iniziative tese allo sviluppo economico, si è puntato ad elaborare un modello normativo derogatorio, che potesse successivamente essere recepito nella disciplina ordinaria, finalizzato ad accelerare sia la localizzazione delle infrastrutture sia lo sfruttamento edilizio del territorio.

In tal senso si è voluta interpretare l’incidenza urbanistica ed edilizia delle norme di semplificazione procedurale emanate in relazione ai patti territoriali ed ai contratti d’area²¹,

¹⁷ Paolo Urbani, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, pagg. 78-81.

¹⁸ Fausto Curti (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli Editore, Rimini 1999. In particolare i saggi: Roberto Camagni, *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, pagg.321-342; Pierluigi Mantini, *Modelli giuridici della negoziazione urbanistica in Italia*, pagg.343-370.

¹⁹ Art.34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, *Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*; che ripropone il testo dell’art.27 della legge 142/1990.

²⁰ Franco Pellizzer e Leonardo Zanetti, *La programmazione negoziata nell’ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in «Le istituzioni del federalismo», XX, 1999, 2, pagg.295-301.

²¹ Gli accordi tra Amministrazioni, allegati ai contratti d’area, prevedono (art.5) che qualora i progetti inseriti in contratto risultino in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, l’esito positivo della conferenza dei servizi produca l’effetto di variazione dello strumento urbanistico e tenga luogo della concessione edilizia. Per cui la conferenza dei servizi dovrebbe risultare in grado di concretizzare una variante urbanistica senza neanche ricorrere all’accordo di programma di cui all’art.34 del decreto legislativo 267/2000 (già art.27 della legge 142/1990).

Inoltre, con un’interpretazione decisamente anomala e disinvolta del concetto di deroga, il secondo comma dell’art.5 dell’accordo tra Amministrazioni allegato al contratto d’area di Montalto di Castro recita testualmente: “Poiché l’approvazione degli interventi in deroga agli strumenti urbanistici, ..., non riveste il carattere di atto di pianificazione, attesa la natura singolare e concreta di detti interventi, tale approvazione non è subordinata alla redazione degli elaborati progettuali richiesti per l’adozione delle varianti agli strumenti medesimi”.

Poiché le varie ipotesi di procedure derogatorie non hanno prodotto risultati positivi, una direttiva ministeriale ricorda ai soggetti responsabili dei patti territoriali la necessità di individuare “aree disponibili per destinazione urbanistica conforme alle attività ammissibili ... attestandone la sussistenza, e la loro immediata attuazione sotto il profilo urbanistico ed edilizio, e limitando a tali aree la ubicazione dei programmi agevolabili” (Ministero delle attività produttive, circolare 18 febbraio 2002, *Istruzioni per la rimodulazione delle risorse e chiarimenti ed interpretazioni operative per patti territoriali e contratti d’area*; nel sito minindustria.it).

ritenendo, sull'onda delle teorizzazioni che hanno presentato questi strumenti come modello di aggregazione degli interessi economici sul territorio, di poter far coincidere i processi di autorganizzazione degli interessi locali con una legittimazione della deregolamentazione del sistema di pianificazione urbanistica.

L'avvio dell'attuazione di programmi di natura urbanistica che hanno fatto riferimento a procedure concertative ha visto prevalere la pratica della diretta partecipazione dei capitali privati alla realizzazione di opere pubbliche a fronte di un premio di cubatura²² concesso attraverso l'uso di varianti di piano regolatore (tradizionalmente intese) di natura puntuale, che il più delle volte hanno reso edificabili suoli con destinazione agricola o comunque con basso indice di edificabilità. Tali modalità hanno portato al risultato di ricondurre molte proposte più ad un obiettivo di valorizzazione immobiliare di cespiti patrimoniali (terreni ed edifici) che ad iniziative imprenditoriali miranti allo sviluppo economico ed occupazionale, contribuendo così ad attribuire al termine di “urbanistica contrattata” una connotazione negativa.

Come si vedrà di seguito, nella definizione delle norme di attuazione dei programmi urbani è risultato preminente il concetto di “scambio”, che sottintende il concetto di “valore”, che continua a riscuotere consensi²³ nei programmi di natura urbanistica. Fatica a farsi strada il concetto di “corresponsabilizzazione” insito nella finalità della valutazione congiunta dei programmi, come normativamente definito dalla programmazione negoziata²⁴. Tenendo presente che il fattore localizzativo ha ormai acquistato un ruolo determinante nelle politiche di sviluppo, sarebbe opportuno incentivare la convergenza – nella normativa e nella prassi – tra gli strumenti di intervento nel territorio e gli strumenti di sostegno alle attività produttive²⁵.

I programmi complessi

La possibilità di estendere i moduli convenzionali al campo di azione della programmazione edilizia è derivata, come abbiamo visto, dalla maggiore attenzione all'assetto urbanistico dei quartieri rispetto al singolo intervento edilizio, abbinato all'obiettivo prioritario del recupero del patrimonio esistente, con la necessità di superare il concetto di recupero definito dalla legge 457/1978²⁶ per estenderlo dalla scala edilizia a quella urbana.

Il percorso che ha portato alla definizione ed all'introduzione in normativa di una serie di programmi innovativi, rimasti comunque legati al settore degli interventi cosiddetti di sperimentazione nei programmi dell'edilizia residenziale pubblica, interventi di diretta

²² Risultando così “premiata” la rendita della singola proprietà fondiaria, indipendentemente da qualsivoglia iniziativa imprenditoriale.

²³ Al fine di misurare i vantaggi imprenditoriali ed i ritorni sociali per le iniziative di trasformazione del territorio definite all'interno di accordi di programma, si propone di utilizzare, quale “realistico parametro di valutazione”, il “valore immobiliare” in quanto giudizio sintetico del mercato che consente non solo la misurazione delle caratteristiche degli immobili, ma anche delle potenzialità del territorio su cui insistono (Giuseppe Bonomi, *Territorio, il valore delle trasformazioni*, Il Sole-24 Ore, mercoledì 27 settembre 2000).

²⁴ La programmazione negoziata (legge 662/1996) è definita quale “regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza”. I relativi strumenti di attuazione sono distinti fra quelli destinati alla concertazione istituzionale della spesa pubblica (intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro) e quelli destinati alla concertazione economica per lo sviluppo imprenditoriale e/o locale (contratto di programma, patto territoriale, contratto d'area).

²⁵ Sarebbe di sicuro interesse, a tal fine, poter analizzare sotto questo duplice profilo gli esiti dei programmi proposti all'interno dei PRUSST, dei quali si dirà più oltre, che sono stati presentati come programmi di intervento sul territorio in stretta connessione con gli strumenti di programmazione negoziata.

²⁶ Legge 5 agosto 1978, n.457, *Norme per l'edilizia residenziale*; Titolo IV - Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, artt.27-34 (successivamente modificata ed integrata).

competenza ministeriale, ha preso avvio da una delibera del CIPE²⁷ dell'ottobre 1988, che offre una prima definizione dei “*programmi integrati*”:

I programmi integrati riguardano l'attuazione di piani di recupero di cui all'art.28 della legge n.457/78, di piani particolareggiati o altri strumenti ad essi equiparabili, ai sensi di leggi anche regionali.

2.1 L'integrazione dei programmi è rappresentata dalla compresenza alternativa od integrata:

- di modalità diverse di intervento: recupero, nuove costruzioni, acquisto di patrimonio esistente connesso al programma;
- di operatori diversi, pubblici e privati: Comuni, I.A.C.P., singoli proprietari, imprese, cooperative edilizie di abitazione e produzione lavoro;
- di forme di finanziamento diverse, pubbliche e private: fondi assegnati e non ancora utilizzati – ordinari e straordinari; fondi di cui ai precedenti punti; mutui fondiari ed edilizi; fondi propri.

2.2 I piani integrati ai sensi dell'art.28 della legge n.457/78 possono comprendere recupero edilizio ed urbanistico, riqualificazione ambientale ed urbanistica con riferimento a volumi residenziali e non.

Successivamente la legge 203/1991²⁸ definisce il “*programma integrato*” quale:

programma finalizzato alla realizzazione di interventi di recupero del patrimonio edilizio anche mediante l'acquisizione di edifici da recuperare, di interventi di nuova costruzione, nonché alla realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione.

Si tratta di un provvedimento di natura straordinaria legato alle disposizioni riguardanti i finanziamenti per la lotta alla criminalità organizzata; la cui attuazione è risultata piuttosto travagliata²⁹, anche in virtù dell'aver previsto la possibilità, tramite un intricato richiamo all'applicabilità di norme destinate ad altre finalità, di trasformare aree agricole in aree edificabili, sulla base di proposte di iniziativa privata e con il controllo di conformità urbanistica affidato ai soli comuni.

La legge 179/1992³⁰, che ha riorganizzato l'intervento pubblico nell'edilizia residenziale, ha definito il “*programma integrato di intervento*”, quale:

programma caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.

I comuni, “*al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale*”, dovrebbero promuovere i programmi integrati di intervento, che soggetti pubblici e privati, singolarmente o in forma associata, possono presentare per realizzare interventi di riqualificazione urbana ed ambientale di zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione.

I contenuti derogatori delle procedure di attuazione previste per la realizzazione di questi programmi sono stati oggetto di una censura della Corte Costituzionale³¹; la quale ha dichiarato illegittimi:

²⁷ Delibera CIPE 27 ottobre 1988, *Direttive per il programma di edilizia residenziale pubblica per il biennio 1988/1989, ai sensi dell'art.22 della legge 11 marzo 1988, n.67*, G.U. n.284 del 3 dicembre 1988.

²⁸ Art.18 della legge 12 luglio 1991, n.203, di conversione del decreto legge 13 maggio 1991, n.152, *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*, G.U. n.162 del 12 luglio 1991. Da tenere presente che il provvedimento avrebbe dovuto essere coordinato con un decreto legge di riordino dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale, denominato Botta-Ferrarini, che contemporaneamente risultava in discussione e che, numerose volte reiterato come usava in quel periodo, alla fine è stato approvato quale legge 179/1992.

²⁹ Ministero dei LL.PP. - C.E.R., *Resoconto di un'esperienza. La selezione dei programmi dell'art.18 L.203/91*, C.E.R., Roma, 1995.

³⁰ Art.16 della legge 17 febbraio 1992 n.179, *Norme per l'edilizia residenziale pubblica*, Supplemento ordinario alla G.U. n.50 del 29 febbraio 1992.

³¹ Sentenza n.393 del 7-19 ottobre 1992.

- il comma terzo, relativo all’approvazione in consiglio comunale della variante urbanistica con efficacia di concessione edilizia, in quanto “grave deroga al principio di distinzione tra programmazione territoriale, come diretta a regolare la destinazione e l’uso del territorio, e legittimazione all’esecuzione dell’opera”;
- il comma quarto, relativo alle procedure di approvazione della variante urbanistica, in quanto “causa di alterazione del quadro dei rapporti tra competenze attribuite alle regioni ed agli enti locali nel vigente sistema di programmazione urbanistica”;
- i commi quinto ed il sesto, relativi al rispetto dei parametri urbanistici ed alla programmazione temporale degli interventi, in quanto contravvengono al principio “espressione di lunga prassi normativa, della conformità della concessione agli strumenti urbanistici”;
- il comma settimo, relativo all’attribuzione prioritaria dei finanziamenti relativi all’edilizia residenziale pubblica ai comuni che si avvalgono di questo strumento, in quanto la sua applicazione altererebbe “irrazionalmente il principio della competenza decisoria regionale”.

Da rilevare in particolare come il principio della distinzione tra il momento della programmazione ed il momento dell’autorizzazione a realizzare le opere, che devono risultare conformi agli strumenti urbanistici, ribadito nella sentenza precedentemente richiamata, risulti successivamente eluso sia da diverse normative in materia di snellimento delle procedure e di agevolazione alle attività produttive, che sono stati oggetto di una nuova censura da parte della Corte Costituzionale³², sia da provvedimenti attuativi degli strumenti di programmazione negoziata, che - come visto - hanno inteso in senso estensivo la possibilità di “derogare alle norme ordinarie di amministrazione”.

Le regioni, alle quali è attribuita la facoltà di destinare risorse alla formazione di programmi integrati, li hanno articolati in varie configurazioni tramite specifiche leggi regionali³³.

A seguire la legge 493/1993³⁴ ha definito i “programmi di recupero urbano” quale:

insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all’ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, con particolare attenzione ai problemi di accessibilità degli impianti e dei servizi a rete, e delle urbanizzazioni secondarie, alla edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché all’inserimento di elementi di arredo urbano, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e al risanamento conservativo ed alla ristrutturazione edilizia degli edifici.

Questi programmi, basati sul “tentativo di far emergere l’interesse del privato, valorizzando il suo desiderio di profitto”³⁵, riguardano interventi che soggetti pubblici e privati, anche associati tra loro, possono proporre al comune sulla base di una proposta unitaria, da attuare con il concorso di risorse pubbliche e private. Il comune deve definirne la priorità “sulla base di criteri oggettivi per l’individuazione degli interventi”, mentre al CER è demandata la determinazione delle modalità e dei criteri generali per la concessione dei contributi, per l’individuazione delle zone urbane interessate e per la determinazione delle tipologie di

³² Sentenza n.206 del 6-26 giugno 2001; con la quale la Corte ha ribadito la competenza regionale ad approvare le varianti urbanistiche proposte dai comuni, esprimendosi contro la formula della definitiva approvazione in sede di conferenza di servizi dei progetti relativi all’insediamento di attività produttive; come previsto in occasione dell’istituzione dello sportello unico delle imprese (DPR 447/1998, modificato e integrato dal DPR 440/2000) e ratificato da un accordo intervenuto in sede di conferenza Stato-Regioni il 1° luglio 1999.

³³ Ministero dei LL.PP., *Rapporto ... 2000*, citato, Tavole sinottiche alle pagg. 172-175.

³⁴ Art.11 della legge 4 dicembre 1993, n.493, di conversione del decreto legge 5 ottobre 1993, n.398, *Disposizioni per l’accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell’occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia*, G.U. n. 85 del 4 dicembre 1993.

³⁵ Massimo Bilò, *Dalle prime sperimentazioni CER ai Contratti di quartiere*, in: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale delle aree urbane e dell’edilizia residenziale, *Contratti di quartiere. Programmi per la riqualificazione di insediamenti urbani degradati*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma 2001 (L’Autore è stato Segretario generale del C.E.R. nel periodo di definizione delle norme in esame).

intervento. Per l'approvazione del programma, e dell'eventuale variante urbanistica, si fa riferimento all'accordo di programma (di cui all'art.27 della legge 142/1990, attuale art.34 del decreto legislativo 267/2000).

Due contestuali decreti ministeriali³⁶ hanno disciplinato le modalità e le procedure alle quali devono attenersi le regioni ed i comuni per la realizzazione dei programmi di recupero urbano, demandando al C.E.R. l'ulteriore definizione di criteri e procedure che consentano di mettere a punto *“specifici costi parametrici e specifici indicatori per la misurazione e la comparazione della convenienza economica che il soggetto pubblico e il soggetto privato conseguono con la realizzazione del programma di recupero urbano”*.

L'attuazione, demandata alle regioni sia per i programmi integrati di intervento sia per i programmi di recupero urbano, dopo un avvio faticoso è risultata significativa, sia per numero di comuni coinvolti sia per dimensione finanziaria³⁷.

Nello stesso periodo viene avviata una procedura concorsuale per allocare le risorse finanziarie destinate all'edilizia residenziale, nella quota di competenza del ministero dei LL.PP., il quale, con il decreto ministeriale³⁸ che approva i bandi, definisce i *“programmi di riqualificazione urbana”* con l'obiettivo della riqualificazione fisica ed ambientale di ambiti urbani

tramite la realizzazione di parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, interventi di edilizia non residenziale che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato, interventi di edilizia residenziale che inneschino processi di riqualificazione fisica dell'ambito considerato; intendendo per recupero ambientale la riqualificazione degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi.

Il bando prevede l'obbligo *“da parte di proprietari di immobili, o loro mandatari, oggetto di proposte che richiedono una variante allo strumento urbanistico, a realizzare con proprie risorse una quota di interventi pubblici unitamente a quelli privati attuabili a seguito dell'eventuale approvazione della variante stessa”*, imponendo contestualmente ai comuni di provvedere alla misurazione ed al raffronto degli utili che ciascun soggetto, pubblico e privato, avrebbe conseguito con la realizzazione dell'intervento, sulla base delle reciproche convenienze³⁹. Decreto successivamente modificato⁴⁰ in riferimento alle procedure di affidamento dei lavori, dalle quali viene stralciata la *“concessione di committenza”*.

L'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana è risultata applicata a contesti urbani altamente differenziati, evidenziando una capacità della spesa pubblica di attrarre capitali

³⁶ Ministero dei LL.PP., decreto 1° dicembre 1994, n.1071, *Realizzazione dei programmi di recupero urbano ai sensi dell'art.11, comma 5, del decreto legge 5 ottobre 1993, n.398, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n.493*, G.U. n.289 del 12 dicembre 1994, e Ministero dei LL.PP., decreto 1° dicembre 1994, n.1072, *Realizzazione dei programmi di recupero urbano ai sensi dell'art.11, comma 5, del decreto legge 5 ottobre 1993, n.398, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n.493*, G.U. n.290 del 13 dicembre 1994.

³⁷ *I programmi integrati regionali: innovazioni e nuovi format*, in INU, *Rapporto dal territorio 2003*, INU Edizioni, Roma 2003, pagg.66-68; in particolare tabella 3.8 a pag.68.

³⁸ Ministero dei LL.PP., decreto 21 dicembre 1994, *Programmi di riqualificazione urbana a valere sui finanziamenti di cui all'art.2, comma 2, della legge 17 febbraio 1992, n.179, e successive modificazioni ed integrazioni*, G.U. n.302 del 28 dicembre 1994.

³⁹ L'articolo 15 del medesimo D.M. individua le convenienze in:

- l'entità del finanziamento, mediante risorse private, di interventi pubblici valutati su base parametrica (convenienza del soggetto pubblico);
- il valore degli immobili realizzati in variante degli strumenti urbanistici vigenti al netto dei costi di realizzazione, valutati su base parametrica (convenienza del soggetto privato);
- il valore degli immobili o porzioni di immobili oggetto di cessione o concessione a favore del soggetto privato valutati a prezzo di mercato (convenienza del soggetto privato).

⁴⁰ Ministero dei LL.PP., decreto 4 febbraio 1995, *Modificazione al decreto ministeriale 21 dicembre 1994 per la realizzazione dei programmi di riqualificazione urbana ...*, G.U. n.55 del 7 marzo 1995.

privati con un effetto moltiplicativo degli investimenti, anche se non risulta indagata la qualità dei risultati⁴¹.

La convergenza dei programmi urbani con la programmazione negoziata

Le esperienze scaturite dall'attuazione di queste norme, la cui conflittualità è registrata in una serie di aggiustamenti normativi e procedurali inseriti nella legge 662/1996⁴², hanno contribuito a far accendere un serrato confronto fra chi ha attribuito una connotazione negativa al concetto di concertazione in urbanistica, e chi ha evidenziato la potenzialità innovativa di questi strumenti⁴³; anche se questi ultimi non hanno potuto fare a meno di notare come l'attuazione dei programmi complessi, che si sono configurati prevalentemente come interventi di edilizia pubblica residenziale con precise connotazioni urbanistiche, abbia fatto registrare esiti positivi nei comuni dove le amministrazioni hanno dimostrato di possedere una strategia urbanistica complessiva già in atto per l'intera città⁴⁴.

Una prima commistione fra interventi per lo sviluppo e interventi di riqualificazione urbana è avvenuta in occasione del finanziamento di opere infrastrutturali nelle aree depresse del territorio nazionale quale azione di rilancio occupazionale, il cui elenco di interventi ha ricompreso anche i progetti pilota di riqualificazione urbana⁴⁵.

Nello stesso periodo la convergenza tra sviluppo economico e riqualificazione del territorio ha avuto un significativo contributo con le esperienze di sostegno alle attività imprenditoriali avviate a livello urbano, in relazione non solo al ritardo produttivo ma anche al disagio sociale. Oltre ai programmi finanziati con fondi comunitari, il programma pilota⁴⁶ prima e il

⁴¹ *Dai Priu ai Prusst: bilanci in corso*, in INU, *Rapporto ... 2003*, citato, pag.58.

⁴² Art.2, commi 63-79, della legge 23 dicembre 1996, n.662, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, G.U. n.303 del 28 dicembre 1996.

⁴³ Istituto Nazionale di Urbanistica, *I Programmi di riqualificazione urbana. Guida alla rassegna itinerante*, INU edizioni, Roma, 1997.

Ministero dei LL.PP., *I Programmi di riqualificazione urbana*, INU edizioni, Roma, 1997.

⁴⁴ Ornella Segnalini, *Dalla sperimentazione centrale alla gestione a regime*, in: AA.VV., *Il rinnovo urbano*, ..., citato, pag. 129.

⁴⁵ Delibera CIPE 23 aprile 1997, n.74, *Art.4 del decreto-legge 23 giugno 1995 n.244, convertito dalla legge 8 agosto 1995 n.341: approvazione opere da finanziare*, G.U. n.203 del 1° settembre 1997. Il progetto pilota nelle aree obiettivo 1, finanziato con 60,5 miliardi di lire a fronte di un costo globale di 1.538,3 miliardi di lire, coinvolge i comuni di: Chieti, Pescara, Teramo, Taranto, Foggia, Potenza, Nuoro, Quarto S.Elena (CA), Sassari, Benevento, Capaccio (SA), Salerno, S.Giovanni La Punta (CT), Agrigento. Il progetto pilota nelle aree obiettivo 2, finanziato con 59,5 miliardi di lire a fronte di un costo globale di 870,9 miliardi di lire, coinvolge i comuni di: Ascoli Piceno, Terni, Reggio Emilia, Ferrara, Frosinone, Isola Liri (FR), Colleferro (RM), Trofarello (TO), Livorno, Prato, Quarrata (PT), Albisola Marina (SV), Varazze (SV), Sestri Levante (GE). Trattandosi di programmi varati con finalità occupazionali, si dichiara che la scelta è ricaduta in opere di "immediata eseguibilità", cioè con la previsione di avviare il cantiere in 6/8 mesi. Non si conosce l'esito dei programmi, salvo il definanziamento (dopo un notevole lasso di tempo) del programma di Varazze (in quanto "erroneamente riferito all'obiettivo 2") con riutilizzo dei fondi nel programma di riqualificazione urbana di Savona (delibera CIPE 14 giugno 2002, n.40, *Aree depresse: definanziamenti*, G.U. n.199 del 26 agosto 2002) e del programma di Frosinone con riutilizzo dei fondi nel programma di riqualificazione urbana di Sora (delibera CIPE 19 dicembre 2002, n.122, *Aree depresse: definanziamento*, G.U. n.76 del 1° aprile 2003).

⁴⁶ Commissione europea, *Progetti pilota urbani – Serie II, 1997-1999 – Descrizione dei progetti*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1998. Il programma pilota, previsto dall'art.10 del regolamento di attuazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), ha riguardato, in l'Italia, le iniziative proposte da:

- il comune di Brindisi, relativa al risanamento di vecchi quartieri in vista della creazione di posti di lavoro e nuove iniziative nei settori sociali e turistici, per un costo totale di 2,75 mecu (dei quali il 75% a carico del FESR);
- il comune di Milano, relativa ad un progetto di servizi per gli anziani e le famiglie, per un costo totale di 3,35 mecu (dei quali il 30% a carico del FESR);
- il comune di Napoli, relativa ad una rete di piazze telematiche per la città, per un costo totale di 4,0 mecu (dei quali il 74% a carico del FESR);

programma Urban⁴⁷ dopo, è risultata significativa l'esperienza avviata con gli interventi per lo sviluppo imprenditoriale nelle "aree di degrado urbano"⁴⁸, promossi dal ministero dell'industria e dal ministero della solidarietà sociale, che ne hanno dettato le norme e le procedure di attuazione⁴⁹ e provveduto alla ripartizione delle risorse⁵⁰; ai quali si sono affiancati ulteriori provvedimenti di natura fiscale⁵¹.

Le esperienze realizzate a seguito di queste iniziative, che hanno portato alla costituzione di una "Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale"⁵², hanno dimostrato come le amministrazioni comunali abbiano trovato naturale fare interagire questi programmi, di natura prevalentemente economica, con altri programmi di natura più squisitamente urbanistica⁵³.

– il comune di Torino, relativa al progetto "Porta Palazzo – Vivere, non solo transitare", per un costo totale di 5,07 mecu (dei quali il 49,9% a carico del FESR).

⁴⁷ In Italia ha riguardato 16 comuni: Bari, Cagliari, Catania, Catanzaro, Cosenza, Foggia, Genova, Lecce, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siracusa, Trieste, Venezia (cfr: Ministero dei LL.PP., *Programmi URBAN-Italia*, INU Edizioni, Roma 2000).

⁴⁸ Articolo 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266, *Interventi urgenti per l'economia*, G.U. n.186 del 11 agosto 1997. Vengono stanziare risorse a favore dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli (comuni capoluogo delle aree metropolitane, come individuate dall'art.17 della legge 142/1990), al fine di predisporre interventi in ambiti limitati del territorio comunale che presentino caratteristiche di particolare degrado urbano e sociale, con l'obiettivo di sviluppare iniziative economiche ed imprenditoriali.

⁴⁹ Ministero dell'industria, decreto 1° giugno 1998, n.225, *Regolamento concernente modalità di attuazione degli interventi imprenditoriali in aree di degrado urbano*, G.U. n.161 del 13 luglio 1998, successivamente modificato con D.M. 14 settembre 2004 n.267, in G.U. n.264 del 10 novembre 2004. Con questo regolamento si stabilisce che "le aree di degrado urbano e sociale devono essere geograficamente identificabili ed omogenee e presentare indici socio-economici inferiori ai valori medi dell'intero territorio comunale ovvero essere caratterizzate da crisi socio-ambientale". I comuni, per consentire l'accesso ai finanziamenti (attribuiti con le regole del *de minimis*) da parte delle piccole imprese che vogliono realizzare investimenti in questi ambiti, devono predisporre un programma di intervento per azioni rivolte a:

- animazione economica ed assistenza tecnica per la progettazione ed avvio di iniziative imprenditoriali;
- interventi formativi riguardanti l'autoimpiego e la creazione di impresa;
- costituzione di incubatori di nuova imprenditorialità;
- animazione ed assistenza tecnica alla costituzione di consorzi ed imprese miste con partecipazione maggioritaria di imprese localizzate nell'area di intervento;
- interventi per sviluppare l'associazionismo economico, la cooperazione aziendale;
- interventi per la creazione di servizi nel campo dell'assistenza tecnica e manageriale, della sperimentazione, della qualità e dell'informazione a favore delle imprese;
- interventi per la tutela delle condizioni di lavoro e la salvaguardia dell'ambiente;
- partecipazione o costituzione di fondi di garanzia fidi da destinare alle finalità previste dal programma;
- interventi su immobili a disponibilità pubblica e infrastrutture strettamente funzionali al potenziamento e/o all'insediamento di nuove iniziative imprenditoriali o di servizi all'impresa.

⁵⁰ A partire dal decreto del Ministro dell'industria 4 maggio 2000, *Determinazione delle risorse da trasferire ai comuni per l'attuazione degli interventi nelle aree di degrado urbano* (in G.U. n.115 del 19 maggio 2000), i successivi sono intervenuti con cadenza annuale (DM 10 maggio 2001 in G.U. n.136 del 14 giugno 2001, DM 5 giugno 2002 in G.U. n.144 del 21 giugno 2002, DM 11 novembre 2004 in G.U. n.282 del 1 dicembre 2004, DM 6 ottobre 2005 in G.U. n.250 del 26 ottobre 2005).

⁵¹ Delibera CIPE 9 luglio 1998, *Individuazione di aree urbane svantaggiate ai fini dell'applicazione del credito di imposta a piccole e medie imprese che assumano nuovi dipendenti*, G.U. n.228 del 30 settembre 1998. Ai fini dell'applicazione del credito di imposta previsto dall'art.4 della legge 449/1997, il CIPE ha dichiarato svantaggiate le seguenti aree:

- le città di Bari, Cagliari, Catania, Foggia, Messina, Palermo, Reggio Calabria, Salerno, Sassari, Siracusa e Taranto, per l'intero territorio comunale in quanto interessate da patti territoriali o partecipanti alle aree di sviluppo industriale e ai nuclei industriali istituiti a norma del D.P.R. 218/1978 e della legge 219/1981;
- le circoscrizioni della città di Napoli che presentano valori positivi dell'indice normalizzato di svantaggio assoluto o dell'indice normalizzato di svantaggio relativo; che corrispondono all'intero territorio comunale con eccezione delle circoscrizioni denominate Vomero, Arenella e Fuorigrotta.

⁵² Alla quale partecipano, oltre i due ministeri e le dieci città proponenti le iniziative, anche i comuni di Catania, Messina e Palermo, l'ANCI e la società Sviluppo Italia.

⁵³ cfr. le due brochure predisposte dall'Assessorato alla partecipazione del comune di Roma, in occasione del convegno "Periferia, sviluppo sostenibile, metodi di progettazione condivisa", Roma, 1-2 dicembre 1999,

L'innovazione avviata sia con queste esperienze sia con le contemporanee esperienze nei programmi di sviluppo locale, attuate in particolare con i patti territoriali, ha trovato conferma nei contenuti e nell'attuazione delle successive iniziative intraprese dal ministero dei lavori pubblici quali ulteriori programmi di edilizia sperimentale, i Contratti di quartiere ed i Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST); i quali, anche se riferiti ai programmi di recupero e di riqualificazione urbana, ampliano l'attenzione verso settori di intervento ed ambiti territoriali precedentemente non considerati.

Nella definizione dei *“contratti di quartiere”*⁵⁴ si è inteso delineare un percorso innovativo per il futuro della riqualificazione urbana⁵⁵, partendo dalla constatazione che lo sviluppo urbanistico in molte città ha portato a situazioni di evidente separatezza di interi quartieri di edilizia pubblica dal resto della città; separatezza che non può essere risolta affidandosi esclusivamente al tentativo di conseguire un incremento della qualità insediativa tramite una dotazione aggiuntiva di servizi: spazi verdi, centri sociali e quant'altro. Il recupero dei quartieri degradati al resto della città presuppone l'avvio di interventi integrati, oltre che sul piano edilizio ed urbanistico, soprattutto sul piano sociale, ponendo particolare attenzione agli aspetti di comunicazione e partecipazione degli utenti, costituendo l'occasione per la messa a punto di un programma più ampio, che coinvolga il funzionamento dei servizi, la gestione degli spazi e delle strutture, la creazione di occasione di impiego locale. Senza tuttavia nascondersi le difficoltà, individuate soprattutto nella rigidità dei canali della spesa pubblica, nella necessità di far interagire *“competenze professionali diversificate per costruire il programma degli interventi ancora prima di eseguirli”*, nella classificazione riduttiva dei caratteri delle periferie urbane, che non le riconosce quali *“territori che manifestano differenze assai profonde e dinamiche in continua evoluzione”*⁵⁶.

Queste intenzioni non vengono tuttavia tradotte in norme precise, limitandosi il bando a localizzare i programmi *“in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo”*, e ad auspicare, per la realizzazione dei programmi, la formalizzazione di accordi tra amministrazioni pubbliche *“tesi ad incrementare l'occupazione ed a favorire l'integrazione sociale in settori quali: promozione della formazione professionale giovanile, recupero dell'evasione scolastica, assistenza agli anziani, realizzazione di strutture per l'accoglienza”*⁵⁷.

Da registrare l'avvio di un avvicinamento con le procedure degli strumenti della programmazione negoziata, avendo previsto che per l'attuazione del contratto si possa anche far ricorso alla stipula di apposite convenzioni con associazioni senza fine di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati, ed avendo introdotto la figura del responsabile del contratto di quartiere *“che assuma e coordini le opportune iniziative per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e costituisca riferimento, nelle diverse fasi procedurali, del Segretario generale del C.E.R. e della regione competente”*.

relative a «Il ruolo della progettazione partecipata nei programmi di sviluppo urbano» e «Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale».

⁵⁴ Ministero dei LL.PP., decreto 22 ottobre 1997, *Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati “Contratti di quartiere”*; G.U. n.24 del 30 gennaio 1998.

⁵⁵ Giancarlo Storto, *Contratti di quartiere. Un primo bilancio*, in “Urbanistica Informazioni”, 1998, n.5, pagg.5-6 (L'Autore è stato, nel periodo di cui trattasi, direttore della Direzione generale delle aree urbane e dell'edilizia residenziale, già Segretariato generale del C.E.R.).

⁵⁶ Giancarlo Storto, Introduzione a: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale delle aree urbane e dell'edilizia residenziale, *Contratti di quartiere. Programmi per la riqualificazione di insediamenti urbani degradati*, citato.

⁵⁷ Merita segnalare la positività dell'aver fatto chiarezza sulle procedure urbanistiche, prevedendo che la domanda da inoltrare dovesse essere corredata, tra l'altro, da un piano di recupero adottato dal Comune.

L'attuazione ha riguardato numerosi comuni⁵⁸, con una presenza significativa delle regioni meridionali.

I “*programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)*”⁵⁹ hanno preso avvio da una duplice considerazione⁶⁰. Da una parte si è constatato come sia risultato insufficiente affidare il recupero di un sistema insediativo degradato a strumenti esclusivamente urbanistici ed edilizi; consapevolezza che ha portato a prevedere, nell'ambito dei programmi comunitari Urban, la possibilità di finanziare anche la gestione di attività sociali. Contestualmente si è osservato che programmi di aiuti strettamente finalizzati allo sviluppo di impresa, ma con forti connotazioni territoriali in quanto basati sullo sviluppo dei fattori locali (con esplicito riferimento agli strumenti della programmazione negoziata: patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma), hanno trovato limiti e ostacoli nelle carenze del sistema insediativo; per cui è opportuno auspicare un sistema ordinario del territorio che, integrando il progetto infrastrutturale con il sistema urbano e con il progetto economico, possa costituire condizione di successo per le politiche di sviluppo.

A questi programmi viene assegnato⁶¹ “*l'obiettivo di avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno*”. In premessa viene richiamato lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), con i cui indirizzi tuttavia risulta non perfettamente coincidente la limitazione dell'ambito di intervento alle aree urbane, dettata in relazione alla provenienza dei finanziamenti⁶² e risultata contraddetta dalle proposte successivamente inoltrate che, come prevedibile e come - per altro - auspicato, hanno fatto riferimento più alla dimensione territoriale che alla dimensione urbana.

Con questo decreto per la prima volta in un atto di un ministero non economico si richiama esplicitamente il collegamento alla programmazione negoziata come definita dalla legge 662/1996, indicandone i relativi strumenti quali “strumenti di concertazione”. Un ulteriore elemento di avvicinamento agli strumenti della programmazione negoziata è l'aver previsto la costituzione di un Comitato per la verifica, il monitoraggio e la diffusione dei risultati “della sperimentazione”, composto da otto rappresentanti di ministeri diversi, un rappresentante della BEI ed otto rappresentanti della Conferenza unificata.

A sancire questo riavvicinamento è intervenuto un protocollo di intesa fra il Ministro dei LL.PP. ed il Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica, sottoscritto il 3 agosto 1999⁶³, per verificare e valutare le sinergie derivabili dall'integrazione dei diversi

⁵⁸ Cfr: tabella 3.4 a pag.56 del citato rapporto Inu 2003.

⁵⁹ Ministero dei LL.PP., decreto 8 ottobre 1998, *Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati “Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio”*; Supplemento ordinario alla G.U. n.195 del 27 novembre 1998.

⁶⁰ Gaetano Fontana, *Politiche e strumenti di riqualificazione urbana*; in: Ministero dei LL.PP., *I Programmi di riqualificazione urbana*, citato, pagg.124-127 (L'Autore è Direttore del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

⁶¹ Articolo 2 del D.M. 8 ottobre 1998, citato. Per quanto riguarda le procedure urbanistiche, il bando si limita a ricordare che i comuni devono promuovere i programmi “in coerenza con gli strumenti di pianificazione e di programmazione locale” e, in caso di loro “non compatibilità”, gli stessi programmi devono essere promossi d'intesa “con l'amministrazione provinciale e regionale che ha la titolarità dei suddetti strumenti”.

⁶² Prelevati dal capitolo dell'edilizia sperimentale, derivanti dalle somme non utilizzate per i programmi di riqualificazione urbana e successivamente quantificate in 140,216 miliardi di lire (Ministero dei LL.PP., decreto 28 maggio 1999, Modificazioni al decreto ministeriale 8 ottobre 1998 recante: “Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio”; G.U. n.170 del 22 luglio 1999). In premessa viene inoltre ricordato che, tra le funzioni mantenute allo Stato, il decreto legislativo 112/1998 individua anche “la promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato di diverse amministrazioni dello Stato, di intesa con la conferenza unificata”.

⁶³ Non pubblicato; è reperibile nel sito del ministero infrastrutturetrasporti.it, nella sezione “Amministrazione dei lavori pubblici” alla pagina dicoter/PRUSST.

programmi, e per avviare una sperimentazione, relativa a cinque patti territoriali e tre contratti d'area, *“finalizzata a mettere a punto efficaci meccanismi di coordinamento nel settore delle politiche orientate allo sviluppo in grado di costituire un modello di intervento da utilizzare a regime”*. Questa sperimentazione, i cui risultati avrebbero dovuto essere resi disponibili entro tre mesi dalla sottoscrizione del protocollo *“al fine di una loro utilizzazione nell'ambito del nuovo QCS 2000/2006”*, non risulta sia stata avviata.

L'esito del bando, che ha fatto registrare un notevole successo di partecipazione, quantitativa e qualitativa, ha portato al finanziamento delle prime 48 proposte⁶⁴. La medesima graduatoria è stata utilizzata per finanziare prima altri due programmi⁶⁵ ed a seguire altri 28⁶⁶.

A tutti i programmi posti utilmente in graduatoria è stato assegnato un finanziamento ripartito in quote di pari importo, finalizzato all'avvio dell'attività di programmazione ed alla progettazione di opere pubbliche. Ulteriori risorse, distribuite con criteri di premialità basati sullo stato di attuazione dei programmi già finanziati, sono state successivamente assegnate⁶⁷ al fine di realizzare opere ritenute strategiche rispetto alla complessiva realizzazione del singolo programma; per la cui attuazione si è provveduto ad istituire⁶⁸, per ciascuno dei PRUSST ammessi a finanziamento, un *“tavolo permanente di concertazione”*⁶⁹ al fine di *“garantire un'efficace azione di coordinamento tra i soggetti interessati alla composizione e alla realizzazione dei programmi”*.

Una prima analisi⁷⁰ ha evidenziato un dato di partecipazione assolutamente rilevante (316 programmi inoltrati) che, anche scontando un ampio fronte di incertezza (solo 127 programmi sono stati ammessi a valutazione) ed un livello di investimenti decisamente

⁶⁴ Ministero dei LL.PP., decreto 19 aprile 2000, *Approvazione delle graduatorie relative ai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio di cui al decreto ministeriale dell'8 ottobre 1998*, G.U. n.136 del 13 giugno 2000. La graduatoria è risultata suddivisa in due sezioni. La prima, relativa ai programmi che hanno conseguito il punteggio più elevato in ciascuna Regione e Provincia autonoma, ha riguardato: regione Abruzzo, Potenza, Caserta, Catanzaro, regione Emilia Romagna, Trieste, Lanuvio (RM), Savona, provincia di Varese, Ascoli Piceno, Campobasso, Settimo Torinese (TO), Sternatia (LE), S.Teresa di Gallura (SS), provincia di Siracusa, Siena, Trento, provincia di Bolzano, Spoleto (PG), Aosta, Mira (VE). La seconda ha premiato i programmi con un punteggio totale non inferiore ad 80/100: Roma, Ciampino (RM), Benevento, regione Liguria, Novara, Genova, Randazzo (CT), Martina Franca (TA), provincia di Spezia, Barletta (BA), provincia di Cuneo, Civitavecchia (RM), Sora (FR), regione Veneto, Milano, regione Emilia Romagna, Ravenna, Perugia, Castelvetro (TP), Pistoia, Bari, Verona, Nemoli (PZ), provincia di Udine, provincia di Terni, Ancona, Padova.

⁶⁵ Ministero dei LL.PP., decreto 14 dicembre 2000, n.2012, *Estensione dei programmi P.R.U.S.S.T. ammessi a finanziamento*, non pubblicato in G.U. Ha riguardato i programmi promossi dal comune di Palermo e dal comune di Formia (LT).

⁶⁶ Ministero dei LL.PP., decreto 28 marzo 2001, *Ammissione al finanziamento di ulteriori 28 programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)*, G.U. n.164 del 17 luglio 2001. Ha riguardato i programmi promossi da: provincia di Foggia, Moncalieri (TO), provincia di Matera, Piana degli Albanesi (PA), Venezia, provincia di Ancona, provincia di Reggio Calabria, provincia di Pavia, Sesti Levante (GE), Fiumicino (RM), Forlì, provincia di Salerno, Torino, Florida (SR), Messina, Carmagnola (TO), Rovigo, provincia di Ferrara, Cefalù (PA), regione Abruzzo, Fermo (Ascoli Piceno), Catania, provincia di Reggio Calabria, Trivento (CB), Lecce, Vicenza, Cinigiano (GR), provincia di Vibo Valentia.

⁶⁷ Ministero dei LL.PP., decreto 17 maggio 2001, n.177, *Integrazione dei finanziamenti a favore degli enti locali per la promozione di programmi innovativi in ambito urbano e di sviluppo sostenibile del territorio*, G.U. n.208 del 7 settembre 2001 (NdR: da notare la non corretta definizione dei programmi nel titolo del decreto); Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 10 luglio 2003, *Finanziamenti per l'anno 2003 per i PRUSST – Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio*, G.U. n.221 del 23 settembre 2003.

⁶⁸ Ministero dei LL.PP., decreto 18 aprile 2001, *Istituzione di un tavolo permanente di concertazione per ciascuno dei PRUSST ammessi a finanziamento*, G.U. n.102 del 4 maggio 2001.

⁶⁹ Presieduto dal dirigente generale del coordinamento territoriale, assistito da una segreteria tecnica, composto da un rappresentante del soggetto promotore, uno della regione (o delle regioni) competente per territorio, uno dei privati proponenti; tavolo al quale il presidente può invitare ogni altro soggetto pubblico e privato coinvolto nella realizzazione del programma.

⁷⁰ Ministero dei LL.PP., *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000*, citato, pagg. 178-182.

sovradimensionato⁷¹, fa comunque emergere una progettualità collegata profondamente ad una identità territoriale che affonda le proprie radici nelle dimensioni storiche e culturali dei luoghi, fornendo un ulteriore segnale sulla vitalità e potenzialità dello sviluppo locale.

P.R.U.S.S.T. – programmi finanziati (Fonte: Ministero LL.PP., DM diversi⁷²)

REGIONE	PROGRAMMI FINANZIATI	INVESTIMENTI PROGRAMMATI		QUOTA INVESTIMENTI PRIVATI			RISORSE REPERITE		
		(meuro)	(%)	(meuro)	(% Italia)	(% reg.)	(meuro)	(% Italia)	(% reg.)
Piemonte	6	2.154	3,57	1.415	2,34	65,69	1.602	2,65	74,37
Valle d'Aosta	1	179	0,30	59	0,10	32,96	95	0,16	53,07
Lombardia	3	808	1,34	344	0,57	42,57	458	0,76	56,68
Trentino Alto Adige	2	650	1,08	307	0,51	47,23	323	0,53	49,69
Veneto	7	2.171	3,59	1.312	2,17	60,43	1.198	1,98	55,18
Friuli Venezia Giulia	2	592	0,98	324	0,54	54,73	373	0,62	63,01
Liguria	5	4.506	7,46	2.392	3,96	53,08	3.061	5,07	67,93
Emilia Romagna	5	2.239	3,71	1.380	2,28	61,63	1.636	2,71	73,07
Italia Nord	31	13.299	22,02	7.533	12,47	56,64	8.746	14,48	65,76
Toscana	3	1.627	2,69	897	1,49	55,13	946	1,57	58,14
Umbria	3	1.326	2,20	564	0,93	42,53	601	1,00	45,32
Marche	4	4.366	7,23	1.831	3,03	41,94	1.622	2,69	37,15
Lazio	7	6.871	11,38	3.455	5,72	50,28	3.474	5,75	50,56
Italia Centro	17	14.190	23,49	6.747	11,17	47,55	6.643	11,00	46,81
Abruzzo	2	2.293	3,80	915	1,51	39,90	965	1,60	42,08
Molise	2	418	0,69	175	0,29	41,87	262	0,43	62,68
Campania	3	3.037	5,03	1.751	2,90	57,66	1.808	2,99	59,53
Puglia	6	10.953	18,13	4.793	7,94	43,76	3.261	5,40	29,77
Basilicata	3	2.210	3,66	896	1,48	40,54	992	1,64	44,89
Calabria	4	3.989	6,60	2.443	4,04	61,24	2.845	4,71	71,32
Sicilia	9	9.776	16,19	4.339	7,18	44,38	3.188	5,28	32,61
Sardegna	1	233	0,39	90	0,15	38,63	225	0,37	96,57
Italia Sud	30	32.909	54,49	15.402	25,50	46,80	13.546	22,43	41,16
TOTALE ITALIA	78	60.398	100,00	29.682	100,00	49,14	28.935	100,00	47,91

Il successo di partecipazione, al quale hanno contribuito in misura significativa anche le iniziative proposte dalle regioni meridionali, con una interpretazione piuttosto singolare è stato attribuito alla “sperimentazione urbanistica” operata con i programmi complessi⁷³, non considerando il complesso di esperienze che, a partire dalla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, hanno coinvolto le Amministrazioni locali ed il mondo professionale ad esse collegato. Il successo non programmato dei PRUSST quale occasione per prefigurare scenari di riqualificazione a scala territoriale, può essere credibilmente letto come acquisizione di una cultura del progetto nella definizione di programmi di sviluppo locale, indotta e consolidata anche dalla presenza degli strumenti della programmazione negoziata e, in particolare, dalla partecipazione all'esperienza dei patti territoriali, nonché ad una serie di altre iniziative - delle quali si è dato conto - che, anche se avviate in maniera episodica e non coordinata, hanno comunque contribuito significativamente a diffondere una

⁷¹ I primi 50 programmi che hanno beneficiato del contributo ministeriale presentano proposte di investimento per oltre 65 mila miliardi di lire, ripartite pressoché paritariamente fra risorse pubbliche e risorse private, dichiarate disponibili per circa il 50 per cento (corrispondenti a circa due terzi di risorse private ed un terzo di risorse pubbliche). Dato confermato nella situazione aggiornata a maggio 2003 (INU, *Rapporto del territorio 2003*, Roma 2003, pagg.58-62, Tab.3.7) quando risultano ancora da reperire 31,5 miliardi di euro, pari al 52% delle risorse complessive pari a 60,4 milioni di euro.

⁷² I dati finanziari dei Prusst, illustrati in questa tabella, sono desunti dai decreti ministeriali citati nel testo. Per gli altri programmi, per i cui dati si rimanda alle tabelle pubblicate nel «Rapporto dal territorio 2003» dell'INU, corre l'obbligo di segnalare il loro non allineamento con i dati riportati nel «Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000» del Ministero dei LL.PP.

⁷³ Riccardo Rota, Ornella Segnalini, opera citata, pagg.42-46. La medesima interpretazione è stata sostenuta da diversi dirigenti del ministero delle infrastrutture, in più occasioni pubbliche.

cultura della partecipazione e della concertazione, senza la quale gli strumenti negoziali rimarrebbero inefficaci.

Il livello elevato di partecipazione, sia in termini quantitativi che qualitativi, è stato confermato con il programma Urban II che, nonostante il bando⁷⁴ sia stato pubblicato con notevole ritardo rispetto alla scadenza prevista, ha fatto registrare una partecipazione numerosa⁷⁵ non giustificabile solo con l'ampliamento della platea dei concorrenti (dai comuni capoluogo ai comuni medio-piccoli con popolazione non inferiore a 20 mila abitanti). Partecipazione che è risultata oltre che numericamente rilevante anche particolarmente qualificata⁷⁶, e che, non potendo trovare capienza nei finanziamenti comunitari⁷⁷, ha indotto il Governo ad inserire nella finanziaria per l'anno 2001⁷⁸ le risorse necessarie per concorrere all'attuazione dei progetti previsti dai primi venti programmi collocati in graduatoria e non ammessi al finanziamento comunitario, finanziati⁷⁹ sotto il nome di Programma Urban Italia. Il successivo provvedimento⁸⁰ che approva i programmi stralcio, e le relative procedure di attuazione e finanziamento, prevede anche che le amministrazioni attivino forme di assistenza tecnica al fine di “*valutare l'andamento e i risultati raggiunti dal programma medesimo*” nonché per migliorare la conoscenza e la divulgazione degli stessi. La diffusione e la condivisione dei risultati in sede comunitaria è prevista in attuazione del quadro di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano⁸¹.

⁷⁴ Ministero dei LL.PP., decreto 19 luglio 2000, *Programmi di iniziativa comunitaria concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile - URBAN II*, Supplemento ordinario n.150 alla G.U. n.214 del 13 settembre 2000.

⁷⁵ Entro la scadenza prevista del 19 settembre 2000, hanno inoltrato progetti 86 amministrazioni comunali, 55 delle quali localizzate in aree obiettivo 1 (cfr. A.A., *Città, 86 progetti contro il degrado*, Il Sole-24 Ore, mercoledì 27 settembre 2000).

⁷⁶ Francesco Montemurro, *Il sindaco dichiara guerra al degrado*, Il Sole-24 Ore, lunedì 16 ottobre 2000.

⁷⁷ Ministero dei LL.PP., decreto 11 aprile 2001, *Approvazione della graduatoria relativamente ai programmi di iniziativa comunitaria concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile*, G.U. n.164 del 17 luglio 2001. Sono stati ammessi a finanziamento i primi quattro programmi con punteggio più elevato nelle aree obiettivo 1, relativi a Crotone, Misterbianco (CT), Mola di Bari (BA) e Taranto; i primi quattro programmi con punteggio più elevato nelle aree fuori obiettivo 1, relativi a Milano, Genova, Pescara e Carrara; i primi due programmi della graduatoria generale, relativi a Caserta e Torino. I costi di realizzazione (circa 246 milioni di euro) risultano coperti per 114,8 milioni di euro dal FESR e per 131,1 milioni di euro dalla quota nazionale pubblica, dei quali 73,3 a carico dello Stato e 58,8 a carico delle amministrazioni comunali (Ministero dell'economia e delle finanze, decreto 30 gennaio 2002, *Assegnazione ed erogazione dell'acconto del 7 per cento del cofinanziamento nazionale in favore del programma di iniziativa comunitaria Urban II per il periodo 2000-2006, ai sensi della legge n.183/1987*, G.U. n.49 del 27 febbraio 2002).

⁷⁸ Articolo 145, comma 86, della legge 23 dicembre 2000, n.388, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria per il 2001)*, Supplemento ordinario alla G.U. n.302 del 29 dicembre 2000.

⁷⁹ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 27 maggio 2002, *Programmi concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile. URBAN – ITALIA*, G.U. n.213 dell'11 settembre 2002. Riguardano i progetti presentati da Ercolano (NA), Settimo Torinese (TO), Catanzaro, Venezia, Venaria Reale (TO), Cava dei Tirreni (SA), Savona, Cinisello Balsamo (MI), Messina, Trieste, Brindisi, Livorno, Seregno (MI), Aversa (CE), Rovigo, Bitonto (BA), Trapani, Bagheria (PA), Caltagirone (CT) e Campobasso; ai cui costi di realizzazione lo Stato concorre per una quota complessiva non superiore a 51,65 milioni di euro e comunque non oltre il 70% del costo del singolo programma.

⁸⁰ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 7 agosto 2003, *Programmi concernenti la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile. URBAN – ITALIA*, G.U. n.286 del 10 dicembre 2003.

⁸¹ Decisione 27 giugno 2001, n. 1411/2001/CE, *Quadro comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano*, G.U.C.E. n. L 191 del 13 luglio 2001. Vengono stanziati 14 milioni di euro, nel periodo 2001-2004, per il sostegno a reti di enti locali organizzate in almeno quattro Stati membri, finalizzato allo scambio su scala europea di buone prassi ed alla sensibilizzazione delle autorità locali.

La successiva evoluzione

Nello stesso periodo, con l'avvio della XIV Legislatura, vengono istituiti fondi settoriali (per la riqualificazione urbana dei comuni, per la progettazione di OO.PP. di interesse locale, per la realizzazione di OO.PP. di interesse locale, per le isole minori, ecc.), la cui gestione è demandata al Ministro dell'interno o al Ministro dell'economia e finanze, e le cui regole di funzionamento sfuggono a qualsivoglia verifica programmatica.

In particolare la legge finanziaria per il 2002⁸² ha istituito il «Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni»⁸³, nonché il «Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione di opere pubbliche» e il «Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale»⁸⁴.

Nonostante le prime applicazioni abbiano seguito procedure singolari, non è stato possibile comprendere se questi fondi avrebbero potuto essere funzionali all'attuazione dei programmi urbani e territoriali precedentemente descritti, poiché repentinamente sono stati abrogati a seguito del pronunciamento della Corte Costituzionale⁸⁵.

Con sentenza n.16 del 10 gennaio 2004 la Suprema Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del «Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni», istituito «*ai fini dell'adozione di programmi di sviluppo e riqualificazione del territorio*», con riferimento alle norme che disciplinano il trasferimento alle Regioni di risorse dal bilancio statale, che devono avvenire «*senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali*».

Con sentenza n.49 del 29 gennaio 2004 la Suprema Corte ha dichiarato l'incostituzionalità *in toto* dei due fondi riferiti alle OO.PP. di interesse locale, in quanto «*i Fondi istituiti sono completamente al di fuori dell'ottica della perequazione delle risorse finanziarie*», e quindi non rientrano fra gli interventi speciali che la revisione del Titolo V della Costituzione ha mantenuto fra le attribuzioni dello Stato. In particolare gli interventi speciali «*non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri Enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate dalla norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)*».

Nonostante le chiarissime motivazioni richiamate dalla Corte Costituzionale, nel corso della XIV Legislatura è stato confermato l'orientamento a finanziare investimenti di interesse locale

⁸² legge 28 dicembre 2001, n.448 «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)*», in Supplemento ordinario n.285 alla G.U. n.301 del 29 dicembre 2001.

⁸³ Articolo 25, commi 10 e 11, della legge finanziaria 2002. Le disposizioni per l'attuazione del fondo avrebbero dovuto essere definite con regolamento proposto dal Ministro dell'interno sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali; assicurando nella ripartizione una quota non inferiore all'85% ai comuni del Mezzogiorno con popolazione non superiore a 40 mila abitanti.

⁸⁴ Art.54 e art.55 della legge finanziaria 2002. Le risorse sono state attribuite - al di fuori di qualsivoglia programmazione - con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di un apposito elenco predisposto dalle competenti Commissioni parlamentari; a seguito delle domande che avrebbero dovuto essere inoltrate - nel rispetto del dettato della legge - dalle Regioni e dagli Enti locali sulla base dei prospetti informativi definiti dal Ministro dell'economia e delle finanze, rispettivamente con decreto 10 aprile 2002 (G.U. n.131 del 6 giugno 2002) e con decreto 4 febbraio 2003 (G.U. n.73 del 28 marzo 2003). Tuttavia, per quanto riguarda il fondo per la progettazione, il sito web del ministero (tesoro.it) ha ricordato che, avendo il collegato alla finanziaria in materia di infrastrutture e trasporti (art.19 della legge 166/2002) ridotto lo stanziamento e contestualmente individuato progettazioni da finanziare con tali risorse, «*non risultano disponibili risorse per il finanziamento di progettazioni non comprese nell'elenco licenziato dalle Commissioni parlamentari*», e, per quanto riguarda il fondo per la realizzazione delle infrastrutture, il citato decreto individua anche le opere finanziate per l'annualità 2002 ed invita (comma 2 dell'art.1) gli enti assegnatari ad inoltrare domanda di finanziamento, pena la revoca del finanziamento concesso.

⁸⁵ Le sentenze e le ordinanze della Corte Costituzionale sono reperibile nel sito giurcost.org

secondo elenchi di spesa, che non forniscono alcuna definizione programmatica, e al di fuori di qualsivoglia concerto istituzionale (che dovrebbe avvenire con il ricorso agli strumenti di concertazione della spesa pubblica, nell’ambito delle intese istituzionali di programma e la definizione di specifici accordi di programma quadro)⁸⁶.

Un ulteriore passo avanti nella individuazione, a livello normativo, della convergenza fra programmi urbani e programmi per l’occupazione è contenuto nella definizione del “*programma innovativo in ambito urbano*”⁸⁷, che prevede un raccordo “*con programmi di altre amministrazioni dello Stato già dotati di autonomi finanziamenti*”. Questo programma, finalizzato “*ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale*”, deve prevedere “*misure ed interventi per incrementare l’occupazione, per favorire l’integrazione sociale e l’adeguamento dell’offerta abitativa*”.

Gli indirizzi e i contenuti dei programmi innovativi in ambito urbano sono stati definiti con un decreto⁸⁸ del ministero delle infrastrutture e dei trasporti, successivamente integrato⁸⁹, che definisce due tipologie procedimentali.

La prima, denominata “*contratti di quartiere II*”, riguarda programmi “*da realizzare in quartieri caratterizzati da diffuso degrado delle costruzioni e dell’ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo*”, dei quali vengono definiti criteri ed indirizzi⁹⁰. Gli interventi, cofinanziati con risorse regionali e nazionali, sono individuati sulla base di proposte presentate dai comuni a seguito di un bando di gara predisposto dalle Regioni⁹¹, sulla base dello schema tipo allegato al decreto medesimo, con il quale si provvede a fissare le modalità di partecipazione, i contenuti delle proposte ed i criteri per la loro valutazione. Agli esiti dei bandi non è stata data una adeguata pubblicità⁹²; il programma è stato successivamente completato con un ulteriore bando⁹³ per l’allocazione delle disponibilità finanziarie residue.

⁸⁶ Cfr: Roberto Gallia, *Riflessioni in merito a recenti provvedimenti di finanziamento di infrastrutture di interesse locale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XIX, 2005, n.2-3, pp.231-246

⁸⁷ Art.4 della legge 8 febbraio 2001, n.21, *Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l’offerta di alloggi in locazione*, G.U. n.45 del 23 febbraio 2001

⁸⁸ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 27 dicembre 2001, *Programmi innovativi in ambito urbano*, Supplemento ordinario n.142 alla G.U. n.162 del 12 luglio 2002.

⁸⁹ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 30 dicembre 2002, *Modifiche al decreto 27 dicembre 2001, relativo ai programmi innovativi in ambito urbano denominati “Contratti di quartiere II”*, G.U. n.94 del 23 aprile 2003

⁹⁰ Riferiti a:

- presenza di finanziamenti finalizzati sia alla riqualificazione edilizia, al miglioramento delle condizioni ambientali, all’adeguamento e sviluppo delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni di servizi, sia all’integrazione sociale ed all’incentivazione dell’offerta occupazionale;
- conformità agli strumenti urbanistici vigenti o adottati individuando un ambito all’interno del quale le opere da finanziare risultino inserite in un sistema di relazioni disciplinato da idoneo piano attuativo (piano di recupero o piano equipollente) o, qualora sufficientemente dettagliato, dal piano regolatore generale;
- recupero o ricostruzione, anche previo acquisto da parte dei comuni interessati, dei manufatti colpiti da pubblica calamità.

⁹¹ Per le regioni Toscana, Campania e Calabria ha provveduto il Ministero delle infrastrutture con decreto 21 novembre 2003, *Bando di gara per i comuni ricadenti nelle regioni Toscana, Campania e Calabria. Contratti di quartiere II* (in G.U. n.21 del 27 gennaio 2004).

⁹² Sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel momento in cui si scrive (aprile 2006) sono reperibili i DM di attribuzione dei finanziamenti ai contratti di quartiere II delle regioni Umbria (3/11/2004), Emilia Romagna (4/11/2004), Basilicata (15/12/2004), Liguria (21/12/2004), Molise (21/12/2004), Valle d’Aosta (21/12/2004), Sicilia (2/3/2005), Toscana (30/3/2005), Puglia (12/04/2005), Campania (12/05/2005).

⁹³ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 8 marzo 2006, *Completamento del programma operativo in ambito urbano – Contratti di quartiere II* (in G.U. n.61 del 14 marzo 2006).

La seconda tipologia riguarda un programma di interventi da attuare nelle “*zone adiacenti alle stazioni ferroviarie delle grandi città e quelle limitrofe alle maggiori aree portuali, nelle quali, in particolare, siano presenti condizioni di degrado urbano e sociale e vi sia necessità di riqualificare insediamenti di edilizia residenziale*”, secondo “*un programma operativo contenente criteri attuativi e localizzazione degli interventi*” predisposto dal ministero delle infrastrutture d’intesa con il ministero dell’interno. Il programma operativo, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni⁹⁴, è oggetto di un accordo, che deve coinvolgere le Ferrovie dello Stato S.p.A., le autorità portuali, i comuni e altri soggetti privati. Scarsa anche in questo caso la documentazione sull’attuazione dei programmi⁹⁵.

Il miglioramento dell’accessibilità e della mobilità urbana, nonché la creazione di una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane, costituiscono l’oggetto dei “*programmi di riabilitazione urbana*”⁹⁶, che gli enti locali possono promuovere ed attuare tramite interventi finalizzati alla “*riqualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale*” e in grado di produrre “*effetti di risanamento ambientale e civile*”. All’attuazione dei programmi possono concorrere “*risorse private, rese disponibili dai soggetti interessati dalle trasformazioni urbane*”⁹⁷. I criteri e le modalità di predisposizione, valutazione, finanziamento, controllo e monitoraggio di questi programmi verrà definito dal Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri interessati e di intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali.

Quelle appena descritte sono norme ancora troppo recenti per poterne valutare gli effetti, soprattutto negli aspetti di commistione fra interventi più propriamente urbanistici ed interventi di natura economica. Tuttavia, ricordando che gli interventi sull’ambiente e sul territorio hanno costituito una delle scelte di fondo della programmazione comunitaria per gli anni 2000-2006, ribadite nelle linee guida per la programmazione 2007-2013, nei prossimi anni si dovrebbe assistere agli esiti delle iniziative che potranno risultare avviate con le norme precedentemente descritte.

⁹⁴ Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, deliberazione 13 novembre 2003, *Accordo di programma innovativo in ambito urbano, ai sensi dell’art.5 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 27 dicembre 2001*, Supplemento ordinario n.195 alla G.U. n.297 del 23 dicembre 2003. Il programma di intervento riguarda i seguenti comuni: Savona, Genova, La Spezia, Livorno, Massa Carrara, Piombino, Civitavecchia, Napoli, Salerno, Cagliari, Olbia, Palermo, Catania, Messina, Taranto, Bari, Brindisi, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste, Trapani.

⁹⁵ Le informazioni più documentate sono state diffuse in occasione del III convegno della Rete NUVV (Bologna, 31 gennaio-1° febbraio 2006), la cui documentazione è scaricabile dal sito <http://www.retenuvv.it/eventi/IIIconvegno/programma.php>. Ulteriori informazioni sono fornite dal comune di Napoli (sul sito http://www.comune.napoli.it/urbana/html/sgem/intro_sg&m.htm) e dal comune di Civitavecchia (sul sito <http://www.comunecivitavecchia.it/civ.pdf>)

⁹⁶ Articolo 27 della legge 1° agosto 2002, n.166, *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*, Supplemento ordinario n.158 alla G.U. n.181 del 3 agosto 2002.

⁹⁷ In questo, come di altri programmi con forti caratterizzazioni urbanistiche, l’attuazione delle iniziative con la partecipazione di risorse finanziarie private è possibile tramite il ricorso alle Società di trasformazione urbana (STU), di cui all’art.120 del decreto legislativo 267/2000. Problematica piuttosto complessa, per la quale si rimanda a: Giancarlo Storto, *Le Società di trasformazione urbana*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 2004.