

Edilizia ed aree urbane nel Decreto sviluppo in assenza di perequazione infrastrutturale

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le misure per l'edilizia. - 3. Lo Sportello unico per l'edilizia. - 4. Le abilitazioni all'attività edilizia. - 5. Il Piano nazionale per le Città. - 6. Le politiche per le aree urbane. - 7. Il Contratto di valorizzazione urbana. - 8. Alcune considerazioni.

1. Premessa

Il Decreto sviluppo¹, varato definitivamente prima della pausa estiva definendo misure tese a rilanciare le iniziative economiche e la produttività, ha inserito anche alcune innovazioni in materia edilizia e delineato un Piano nazionale per le Città, da realizzarsi tramite un nuovo istituto, denominato Contratto di valorizzazione, con il quale la Pubblica Amministrazione e le imprese dovrebbero sottoscrivere i reciproci impegni per la riqualificazione di ambiti urbani.

Va immediatamente rilevato che, sia in materia di regolamentazione dell'attività edilizia sia in materia di riqualificazione delle aree urbane, ci troviamo di fronte ad operazioni di natura contingente, mentre ci si sarebbe aspettati che venissero varate disposizioni in grado di inserire le relative tematiche in un orizzonte strategico, in parte già delineato ma che trova difficoltà nel conseguire una propria coerenza.

A fine giugno la Corte costituzionale ha dichiarato legittima l'introduzione della SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), modulo di abilitazione dell'attività imprenditoriale ed edilizia definito «modello ad efficacia legittimante immediata», che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzato ad agevolare l'iniziativa economica. Cogliendo l'autorevole indicazione, sarebbe risultata opportuna una innovazione legislativa

¹ Legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 recante «Misure urgenti per la crescita del Paese», in *S.O.* n. 171 alla *G.U.* n. 187 dell'11 agosto 2012.

che correggesse le tante contraddizioni create dal repentino sovrapporsi di norme in materia di attività produttive e di autorizzazioni edilizie, consentendo alle imprese ed ai cittadini di attestare responsabilmente la legalità dell'attività da intraprendere in un quadro di certezza normativa.

Parimenti deludente appare il Piano nazionale per le Città, che risulta – come più ampiamente argomentato nel prosieguo – un provvedimento di natura congiunturale, finalizzato ad impegnare rapidamente i Fondi non spesi in precedenza, piuttosto che l'avvio di una aggiornata politica per le aree urbane.

2. *Le misure per l'edilizia*

Il c.d. «decreto sviluppo» riunisce le «Misure per l'edilizia» nel Capo III (artt. da 9 a 13-ter), fra i quali contempla anche ulteriori «Semplificazioni in materia di autorizzazioni e pareri per l'esercizio dell'attività edilizia» (art. 13).

Nel medesimo periodo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 164 del 27 giugno 2012, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale avanzate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalle Regioni Toscana, Liguria, Emilia Romagna e Puglia, in riferimento alle norme che hanno introdotto e disciplinato la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)², nonché l'applicazione di questo istituto all'attività edilizia. Nel merito la Corte ha stabilito la legittimità della SCIA (e della sua applicazione in edilizia), la quale costituisce un procedimento finalizzato ad agevolare l'iniziativa economica – in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale – tramite la tutela del diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima. A questo istituto la Corte riconosce la natura di procedimento strutturato secondo un «modello ad efficacia legittimante immediata», teso all'attuazione del principio di semplificazione amministrativa nei procedimenti di abilitazione all'esercizio di attività per le quali sia necessario un controllo della pubblica amministrazione (in quanto tale di competenza dello Stato, che ne definisce i principi fondamentali).

² Art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

Con la sentenza 16 luglio 2012, n. 188, la Corte costituzionale ha quindi dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale avanzate dalla Regione Emilia Romagna, la quale lamenta che, a seguito degli interventi normativi che hanno introdotto la SCIA in edilizia, risulti compresso il potere di controllo della legalità dell'attività edilizia, in quanto, in relazione alle attività avviate a seguito della presentazione della SCIA, decorso il termine di trenta giorni dall'inoltro, l'amministrazione potrebbe intervenire a tutela dell'ordinato sviluppo del territorio «solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente» (comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241/1990). Al contrario, quest'ultimo periodo è stato interpretato dalla Corte costituzionale quale un rafforzamento del potere di controllo e di intervento da parte della pubblica amministrazione (già avviabile in autotutela, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo), tramite l'individuazione di «una protezione ulteriore a taluni preminenti beni giuridici [ambiente, salute, sicurezza pubblica, difesa nazionale], per i quali si è reputata insoddisfacente la sola via dell'autotutela decisoria».

Il decreto in esame, al citato art. 13, con l'obiettivo di semplificare l'autorizzazione e il controllo dell'attività edilizia, apporta innovazioni:

– all'art. 2 della legge n. 241/1990, al fine di individuare il soggetto che esercita i poteri sostitutivi nei confronti del responsabile del procedimento inadempiente;

– all'art. 19 della legge n. 241/1990, nella parte che prevede l'applicazione della SCIA in edilizia;

– all'art. 5 del D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, innovando le funzioni e le competenze dello Sportello unico per l'edilizia (SUE);

– inserendo, fra le disposizioni generali relative ai titoli abilitativi dettate dal D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, l'art. 9-bis «Documentazione amministrativa», il quale prescrive che «le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni»;

– agli artt. 13 e 20 del D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, innovando il procedimento del permesso di costruire;

– all'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, innovando il procedimento della dichiarazione di inizio attività (DIA).

Infine si dispone che le innovazioni apportate al T.U. edilizia ven-

gano applicate dalle amministrazioni comunali entro il 10 gennaio 2013 (sei mesi dalla pubblicazione della legge di conversione).

Il successivo art. 13-*bis* inserisce, fra le opere di edilizia libera soggette a Comunicazione di inizio lavori (CIL), le modifiche interne ai fabbricati adibiti ad esercizio di impresa; eseguibili, così come le opere di straordinaria manutenzione da eseguire nella generalità degli edifici e delle unità immobiliari, allegando alla comunicazione gli estremi della ditta esecutrice e la relazione di un tecnico abilitato che asseveri le condizioni per effettuare i lavori (da cui, la definizione di CILA, Comunicazione di inizio lavori asseverata, adottata da alcune amministrazioni comunali).

Il cuore delle innovazioni è costituito dalla modifica all'art. 5 del D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, che aggiorna le funzioni e le competenze dello Sportello unico per l'edilizia (SUE), inserendo i commi 1-*bis* e 1-*ter*, con i quali si stabilisce che tale struttura costituisca l'unico punto di contatto del cittadino con la pubblica amministrazione. Le altre amministrazioni, che abbiano competenze per il rilascio di atti di assenso comunque denominati, non potranno avere contatti diretti con il cittadino, dovendo interloquire esclusivamente con il medesimo SUE.

L'innovazione apportata al successivo comma 3 (del medesimo art. 5, del quale riunifica quanto già previsto dai commi 3 e 4, abrogando quest'ultimo) individua le competenze di amministrazioni diverse dall'autorità comunale.

In merito alla documentazione amministrativa, inerente «la presentazione, il rilascio o la formazione dei titoli abilitativi», viene introdotto l'obbligo di acquisire d'ufficio la documentazione già in possesso di amministrazioni pubbliche (compresi i dati catastali).

Le ulteriori innovazioni ai procedimenti (della SCIA, del permesso di costruire e della DIA) riguardano – di fatto – i rapporti dello Sportello unico per l'edilizia con le altre amministrazioni che abbiano competenza a rilasciare pareri comunque denominati, prevedendo un esteso ricorso all'istituto della conferenza di servizi.

Il provvedimento in esame non appare in grado di risolvere le incongruenze normative e le incertezze di applicazione dei procedimenti per l'autorizzazione ed il controllo dell'attività edilizia, creati dal sovrapporsi di interventi legislativi diversi e incoerenti, succedutisi in questi ultimi anni, come abbiamo già avuto modo di illustrare³.

³ R. Gallia, *La nuova disciplina dell'attività edilizia, ovvero la liberalizzazione annunciata ma non realizzata*, in questa «Rivista», XXV, n. 4, 2011, pp. 1049-1068.

La relazione illustrativa del decreto sviluppo, allegata agli atti parlamentari⁴, indica con precisione che le innovazioni legislative apportate con questo provvedimento hanno l'obiettivo di conseguire un'ulteriore semplificazione amministrativa, in quanto «volte sostanzialmente ad estendere i sistemi alternativi all'assenso preventivo della Pubblica Amministrazione». Appare quindi opportuno fornire alcune osservazioni in merito alla possibilità di dare concreta attuazione alle semplificazioni indicate.

3. Lo Sportello unico per l'edilizia

Lo Sportello unico per l'edilizia (SUE) è stato istituito dall'art. 5 del D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, con la finalità di individuare le amministrazioni comunali (in forma singola o associata) quale interlocutore unico per l'autorizzazione e il controllo dell'attività edilizia, con il compito di curare i rapporti con il privato e con le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in merito all'intervento edilizio da autorizzare; con competenze e funzioni diverse e distinte dallo Sportello unico delle attività produttive (SUAP), introdotto dal D.P.R. n. 447/1998 e attualmente disciplinato dal D.P.R. n. 160/2010⁵.

Nonostante le innovazioni intervenute nel tempo, tutte finalizzate a realizzare l'unicità del procedimento, anche con il ricorso a tecnologie informatiche, l'esperienza pluriennale dell'attività dello Sportello unico per l'edilizia (dove istituito) ha avuto modo di evidenziare la non efficienza delle procedure delineate rispetto all'efficacia del procedimento, trovando limiti nella inadeguatezza delle risorse umane e strumentali sia delle amministrazioni comunali sia delle altre amministrazioni che a vario titolo dovrebbero intervenire nei procedimenti edilizi; limiti che nessun provvedimento si è preoccupato di superare.

Inoltre, con riferimento alla mancata istituzione dello SUE presso le amministrazioni comunali nelle quali continua ad operare l'Ufficio tecnico, la giurisprudenza ha sottolineato come la natura di norma regolamentare dell'art. 5 del D.P.R. n. 380/2001, ed il

⁴ Camera dei Deputati, Temi dell'attività parlamentare, Documento 13 (all'indirizzo <http://www.camera.it/465?area=27&tema=606&13.+D.L.+83%2F2012%3A+misure+per+l+a+crescita+del+Paese>).

⁵ R. Gallia, *Semplificazione e riordino dello sportello unico per le attività produttive (SUAP)*, in questa «Rivista», XXIV, n. 4, 2010, pp. 1239-1252.

riferimento di questo istituto alla materia concorrente del «governo del territorio», determinano la possibilità per le Regioni di disciplinarlo con proprie norme o addirittura sopprimerlo e, per i Comuni, di definirne la gestione e l'organizzazione in maniera autonoma⁶. Tanto è vero che la Regione Umbria ha trasformato lo Sportello unico per l'edilizia (già disciplinato dalla legge regionale edilizia n. 1/2004, art. 5) in Sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia (SUAPE)⁷, unificando due istituti che le norme nazionali tengono distinti e separati.

Potrebbe quindi rimanere pacificamente inapplicato l'obbligo di adeguare entro sei mesi le procedure a quanto previsto dal decreto sviluppo, in quanto tale obbligo risulta non cogente per le amministrazioni comunali, mentre per le altre amministrazioni (statali, regionali, altri Enti pubblici) nulla dice la norma in esame.

Le innovazioni introdotte attribuiscono alla competenza esclusiva dello SUE anche i contatti con le amministrazioni competenti a rilasciare pareri, comunque denominati, propedeutici all'attività edilizia; con le quali il cittadino non dovrà avere contatti diretti e le quali potranno interloquire esclusivamente con il medesimo SUE. Le amministrazioni competenti, diverse dal Comune, sono indicate in un elenco che coincide sostanzialmente con quanto precedentemente già definito all'interno del T.U. edilizia, inserendo i riferimenti normativi relativi alle specifiche competenze (alcuni dei quali rimangono ancora omessi; in particolare, in merito all'autorizzazione sanitaria, alla tutela dei vincoli idrogeologici, al rispetto delle servitù infrastrutturali), e dimenticando ancora una volta la tutela delle risorse idriche (ovvero, l'autorizzazioni agli scarichi).

Al riguardo sarebbe stato importante chiarire quali degli atti richiamati costituiscano atto endoprocedimentale e quali abbiano natura autonoma, in quanto la giurisprudenza amministrativa ha recentemente riaffermato che l'obbligo di acquisizione da parte dello SUE si riferisca certamente a tutti i pareri e nulla osta endoprocedimentali concorrenti al rilascio del permesso di costruire, ma non possa estendersi anche a un'autorizzazione diversa ed esterna rispetto a tale procedimento, quale è – ad esempio – l'autorizzazione paesaggistica, che costituisce atto autonomo⁸.

⁶ Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 19315 del 17 maggio 2011.

⁷ Art. 40 della L.r. 16 settembre 2011, n. 8, «Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali», in S.O. n. 1 al B.U. n. 41 del 21 settembre 2011.

⁸ Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 4312 del 30 luglio 2012.

Sarebbe stato quindi importante chiarire quali degli ulteriori atti che concorrono a legittimare l'attività edilizia, debbano dare luogo ad un pronunciamento espresso della pubblica amministrazione e quali possano essere sostituiti da una attestazione del tecnico progettista (e/o del proponente); tenendo inoltre presente le diverse dizioni utilizzate per definire i procedimenti che potrebbero generare pareri ostativi in grado di produrre l'eventuale silenzio-rifiuto, indicati una volta nei «casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali» (comma 8 dell'art. 20 del T.U. edilizia, in riferimento al procedimento del permesso di costruire), un'altra nella presenza di «vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria» (comma 1-bis dell'art. 23 del T.U. edilizia, in riferimento al procedimento della denuncia inizio attività, e comma 1 dell'art. 19 della legge n. 241/1990, in riferimento al procedimento della segnalazione certificata di inizio lavori), un'altra ancora «nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio» (comma 1 dell'art. 6 del T.U. edilizia, in riferimento all'attività edilizia libera, e quindi – di fatto – al procedimento per la comunicazione di inizio lavori).

Ricordando che solo le norme di prevenzione incendi⁹ disciplinano con certezza l'individuazione delle tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione è sostituita dalla asseverazione di parte, un provvedimento legislativo di semplificazione avrebbe potuto rinviare ad un atto regolamentare la definizione delle casistiche nelle quali trovino applicazione le dichiarazioni di parte, distinguendo contestualmente la differente nozione delle tipologie di «autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni»¹⁰ e

⁹ D.P.R. 1° agosto 2011, n. 151, «Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'art. 49, comma 4-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», in *G.U.* n. 221 del 22 settembre 2011.

¹⁰ Appare opportuno evidenziare come il testo unico in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. n. 445/2000) contenga solo la definizione di «certificato», quale

indicando il soggetto abilitato a rilasciarle, assumendone la piena responsabilità.

4. *Le abilitazioni all'attività edilizia*

Nonostante le innovazioni intervenute, non si è provveduto a ridefinire la parte dedicata ai «Titoli abilitativi», tenendo conto che tale definizione è ormai attribuibile unicamente al permesso di costruzione, in quanto le ulteriori tipologie abilitative (DIA, SCIA, CIL, CILA) non costituiscono un «provvedimento amministrativo a formazione tacita» bensì un «atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge»¹¹.

L'attuale quadro autorizzatorio, come già ricordato in precedenza, ha scardinato l'impianto organizzativo dei titoli abilitativi, così come definito dal T.U. edilizia, senza sostituirlo con un quadro normativo impostato su una definizione chiara e certa della disciplina dell'attività edilizia. Si è così creata, per altro, una situazione di palese contrasto (anche se la questione non risulta sia stata mai portata all'attenzione della Corte costituzionale) con quanto disposto dalla legge n. 50/1999 che disciplina l'emanazione di testi unici (T.U.)¹², la quale prevede che le norme definite dai testi unici non possano essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, garantendo che «i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuate esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici».

La semplificazione, che sarebbe stato opportuno attendersi, avrebbe dovuto essere avviata con il ripristino della legalità della definizione normativa, che richiede (come ricordato) che le modifiche e le innovazioni in materia di autorizzazioni dell'attività edilizia siano tutte ricondotte all'interno del relativo Testo unico edilizia. In particolare sarebbe opportuno che l'attività edilizia libera fosse

«documento rilasciato da una amministrazione pubblica avente funzione di ricognizione, riproduzione o partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche», che può essere surrogato da una «dichiarazione sostitutiva di certificazione» sottoscritta dall'interessato.

¹¹ Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 15 del 29 luglio 2011.

¹² Legge 8 marzo 1999, n. 50, «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998», in *G.U.* n. 56 del 9 marzo 1999.

ricondotta ai soli interventi non incidenti sul carico urbanistico e non soggetti ad ulteriori autorizzazioni (sismica, paesaggistica, ecc.), e che la SCIA per l'edilizia venga espunta dalla legge n. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo, per essere inserita nel D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, disciplinando le attività edilizie soggette alla «dichiarazione del privato ad efficacia legittimante» tramite un procedimento unico, con efficacia immediata, che riunifici e sostituisca gli attuali diversi istituti CIL, CILA, SCIA e DIA. Non appare inoltre eccessiva la richiesta di coordinare la disciplina dell'attività dell'edilizia non residenziale (che può anche contenere attività produttive) con la disciplina delle attività riferite ai fabbricati dedicati ad esercizio di impresa.

5. Il Piano nazionale per le Città

Con l'obiettivo di avviare un programma per la riqualificazione delle aree urbane, il «decreto sviluppo» (art. 12) vara un «Piano nazionale per le Città», definito quale sommatoria dei «Contratti di valorizzazione urbana», autonomamente elaborabili dalle amministrazioni comunali, da finanziare tramite il neo-istituito «Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le Città» nel quale confluiscono le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, già destinate all'edilizia residenziale pubblica.

Il Piano nazionale per le Città, dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate, è predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sulla base delle proposte elaborate dai Comuni e sottoposte al vaglio di una Cabina di regia, istituita presso il medesimo Ministero e composta dai rappresentanti dei Ministeri che esercitano competenze in materia, della Conferenza delle Regioni, dell'Agenzia del demanio, della Cassa depositi e prestiti e dell'ANCI, con la partecipazione, in qualità di osservatori, di un rappresentante del Fondo investimenti per l'abitare (FIA) di CDP Investimenti SGR¹³ e di un rappresentante

¹³ CDP Investimenti SGR è una società autorizzata alla prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio, costituita nel febbraio del 2009 dalla Cassa depositi e prestiti (70% del capitale sociale) unitamente ad ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio S.p.a. (15% c.s.) e ad ABI - Associazione Bancaria Italiana (15% c.s.). Ad ottobre del medesimo anno il CdA della SGR ha deliberato la costituzione del Fondo investimenti per l'abitare (FIA), autorizzato dalla Banca d'Italia nel marzo 2010, con la finalità istituzionale di incrementare sul territorio italiano l'offerta di alloggi sociali per la locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati, a supporto e integrazione delle politiche di

dei Fondi di investimento istituiti dalla società di gestione del risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁴.

Le proposte elaborate dai Comuni devono essere costituite da un insieme coordinato di interventi con riferimento ad aree urbane degradate, definito «Contratto di valorizzazione», che «regolamenta gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati» e deve indicare:

a) la descrizione, le caratteristiche e l'ambito urbano oggetto di trasformazione e valorizzazione;

b) gli investimenti e i finanziamenti necessari, sia pubblici che privati, comprensivi dell'eventuale cofinanziamento del Comune proponente;

c) i soggetti interessati;

d) le eventuali premialità;

e) il programma temporale degli interventi da attivare;

f) la fattibilità tecnico-amministrativa.

La Cabina di regia seleziona le proposte e definisce gli investimenti, attivabili nell'ambito urbano selezionato, secondo i seguenti criteri:

a) immediata cantierabilità degli interventi;

b) capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati;

c) riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale;

settore dello Stato e degli Enti locali. Da luglio 2010 a marzo 2012 ha raccolto un patrimonio di 2 miliardi e 28 milioni di euro (di cui 1 miliardo sottoscritto da Cassa Depositi e Prestiti, 140 milioni dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e 888 milioni da parte di gruppi bancari e assicurativi e di casse di previdenza privata), investito principalmente in quote di Fondi comuni d'investimento immobiliari operanti a livello locale e gestiti da altre società di gestione del risparmio, attraverso partecipazioni nel limite massimo del 40%, tetto posto al fine di sollecitare sul territorio l'investimento di risorse da parte di soggetti terzi rispetto al Fondo, permettendo nel contempo al FIA di mantenere una presenza rilevante nelle singole iniziative (ulteriori informazioni nel sito www.cdpsigr.it).

¹⁴ Il Piano Casa, varato dall'art. 11 della legge n. 133/2008 (di conversione del decreto-legge n. 112/2008 in materia di sviluppo economico), prevede anche la «costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale»; azione divenuta la prima linea di intervento del Piano nazionale per l'edilizia abitativa, definito dal D.P.C.M. 16 luglio 2009. Il Ministero del tesoro ha quindi predisposto la «Linee guida agli Enti territoriali ai fini dell'attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa, [...] Sistema integrato di Fondi immobiliari (SIF)» (pubblicate all'indirizzo www.dt.tesoro.it/it/news/news_linee_guida.html).

d) miglioramento della dotazione infrastrutturale anche con riferimento all'efficientamento dei sistemi del trasporto urbano;

e) miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale, e contenimento del consumo di nuovo suolo non edificato.

Alla realizzazione degli interventi (previsti dalle proposte selezionate) concorrono le risorse economiche del neo-istituito «Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le Città», alimentato dalle risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, già destinate alla realizzazione dei programmi integrati (di cui alla legge n. 203/1991), dei programmi di recupero urbano (in realtà, i programmi di riqualificazione urbana, di cui al d.m. 21 dicembre 1994) e dei programmi innovativi in ambito urbano (di cui alla legge n. 21/2001).

Il d.m. 3 agosto 2012¹⁵, nell'istituire la Cabina di regia, definisce le modalità di presentazione delle proposte, che i Comuni dovranno inoltrare all'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani)¹⁶, la quale le raccoglie, le classifica e quindi le inoltra alla Cabina di regia entro il 5 ottobre di ciascun anno. Sulle proposte pervenute effettuerà un'istruttoria tecnica la D.G. delle aree urbane del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ai fini della selezione le proposte, il decreto integra quanto già previsto in merito all'obbligo di indicare la priorità da attribuire a uno o più dei criteri indicati dalla legge, specificando che le proposte dovranno riferirsi ad «ambiti urbani appositamente definiti» all'interno dei quali individuare un «insieme coordinato di interventi» di riqualificazione e rigenerazione, anche puntuali, in grado di conseguire la loro «valorizzazione integrale».

6. Le politiche per le aree urbane

A sottolineare l'importanza attribuita alle politiche per le aree urbane, il decreto sviluppo provvede ad istituire (art. 12-*bis*) il «Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU)», al fine di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali e di concertarle con le Regioni e con le autonomie locali, «nella

¹⁵ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 3 agosto 2012, «Istituzione della Cabina di regia per l'attuazione del Piano Nazionale per le Città», in *G.U.* n. 196 del 23 agosto 2012.

¹⁶ L'ANCI ha predisposto un apposito *vademecum* per la presentazione delle proposte (scaricabile dal sito anci.it).

prospettiva della crescita, dell'inclusione sociale e della coesione territoriale».

La relazione che accompagna il provvedimento, allegata agli atti parlamentari¹⁷, segnala che l'avvio del Piano nazionale per le Città è in continuazione con quanto già previsto dal decreto-legge n. 70/2011¹⁸ che, fra le disposizioni urgenti per l'economia, ha introdotto una normativa nazionale quadro per la riqualificazione delle aree urbane degradate, la quale prevede che le Regioni adottino proprie leggi finalizzate ad attuare un concreto processo di riqualificazione urbana, incentivato – prevalentemente – dalla concessione di volumetrie aggiuntive premiali. In realtà il provvedimento preannunciava la predisposizione di una «legge nazionale quadro per la riqualificazione incentivata delle aree urbane», che avrebbe dovuto fare da cornice ai provvedimenti regionali, finalizzati prevalentemente alla sostituzione dell'edilizia esistente ed alla densificazione nell'uso del suolo antropizzato, incentivando le iniziative con la concessione di incrementi volumetrici. Nelle disposizioni del decreto sviluppo, la realizzazione del Piano nazionale per le Città avviene tramite la predisposizione di proposte elaborate direttamente dalle amministrazioni comunali, senza alcun riferimento alle norme regionali, già emanate o da emanare, e senza prevedere alcun ruolo per le Regioni nelle diverse fasi del procedimento.

La medesima relazione ci dice che il Piano nazionale per le Città concorre al conseguimento dell'obiettivo comunitario dello «sviluppo urbano sostenibile», al quale è dedicata una particolare attenzione nelle proposte per la programmazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020¹⁹, prevedendo che lo sviluppo urbano sostenibile sia un obiettivo da perseguire tramite «strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali che si pongono nelle zone urbane». Contestualmente si propone di riservare il 5% delle risorse finanziarie del FESR 2014-2020 alle Città, designate da ciascuno Stato

¹⁷ Vedi precedente nota n. 4.

¹⁸ Art. 5 «Costruzioni private» del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, «Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (in *G.U.* n. 160 del 12 luglio 2011).

¹⁹ Capitolo 7 del documento della Commissione Europea COM (2011) 614 del 6 ottobre 2011, «Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006».

membro, nelle quali devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

Per quanto riguarda la individuazione e la predisposizione di azioni integrate, sempre la relazione illustrativa al decreto-legge sottolinea come il nuovo Piano nazionale per le Città potrà consentire di realizzare, in modo coordinato e razionale, soprattutto nelle aree urbane degradate, interventi relativi a nuove infrastrutture, alla riqualificazione urbana, alla costruzione di parcheggi, alloggi e scuole; in quanto, attraverso lo specifico organismo denominato Cabina di regia, sarà possibile accorpate interventi diffusi e isolati (incentivi, Fondi europei, Fondi per l'edilizia scolastica, per l'*housing* sociale o per programmi non più attivi), snellire le procedure e coinvolgere gli investitori, sia pubblici sia privati, con un ruolo centrale attribuito all'attivazione di formule di partenariato pubblico-privato.

Contestualmente ci fa sapere che le prime Città che hanno accolto favorevolmente le proposte di riqualificazione urbana sono quelle di Bari, Firenze, Napoli, Pavia, Piacenza, Roma, Torino, Verona, che hanno fatto pervenire (prima del varo del decreto-legge) il loro interesse all'ANCI, che aveva messo a disposizione un'apposita casella di posta elettronica per le prime spontanee candidature. Occorre rilevare che solo due Città (Bari e Napoli) ricadono nell'obiettivo «Convergenza» mentre le altre ricadono nell'obiettivo «Competitività», comportando significative differenze nelle modalità di programmare e attribuire le risorse finanziarie.

A questo punto, viste le problematiche che emergono dall'analisi del contesto di riferimento, appare opportuno esaminare aspetti di dettaglio, a partire dall'individuazione degli ambiti di intervento da riqualificare e valorizzare, nella loro possibile delimitazione (subcomunale, comunale, sovracomunale), per la cui definizione risultano fornite indicazioni plurime:

- la legge stabilisce che il Piano nazionale per le Città sia dedicato alla riqualificazione di «aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate»;

- il d.m. che istituisce la Cabina di regia precisa che le proposte dovranno riferirsi ad «ambiti urbani appositamente definiti»;

- fra i criteri di selezione è previsto anche il conseguimento della «riduzione di fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale»;

- nel proprio vademecum l'ANCI ricorda come appaia «opportuno motivare adeguatamente la scelta dell'ambito di trasforma-

zione e la sua delimitazione specificandone la valenza rispetto al contesto urbano e territoriale».

Appare evidente come i riferimenti appena richiamati, in assenza dell'indicazione delle relative soglie o indici di riferimento, risultino del tutto insufficienti a determinare con cognizione di causa (i tecnici direbbero «con una scelta fondata sull'evidenza empirica») l'ambito di intervento, così come è avvenuto per i precedenti programmi urbani²⁰ che, con diversa denominazione, si sono succeduti repentinamente a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, creando una significativa confusione terminologica (come evidenza anche il refuso nel decreto sviluppo che confonde i programmi di riqualificazione urbana con i programmi di recupero urbano).

Fra gli strumenti che dalla fine degli anni '80 sono stati messi in campo per intervenire nelle aree urbane, facendo riferimento ai soli provvedimenti richiamati dal decreto sviluppo, possiamo ricordare:

a) le «aree di degrado urbano», definite dall'art. 14 della legge 266/1997 (c.d. «legge Bersani»)²¹ per realizzare interventi nei Comuni capoluogo delle aree metropolitane, nell'ambito dei quali «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»; provvedimento abrogato dal medesimo decreto sviluppo nonostante abbia consentito alle amministrazioni comunali (delle grandi Città) di alfabetizzarsi nelle problematiche dello sviluppo economico;

b) i «programmi integrati», di cui alla legge n. 203/1991²², per

²⁰ R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in questa «Rivista», XIII, n. 4, 1999, pp. 1139-1159; riproposto ed aggiornato in R. Gallia, *Negoziante urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2004 (Capitolo 6, *Il territorio della concertazione*), e R. Gallia, *Regolamentazione urbanistica e edilizia*, Roma, Edizioni di Legislazione Tecnica, 2011⁴ (Capitolo 6.3, *I programmi urbani*).

²¹ L'art. 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266, «Interventi urgenti per l'economia» (G.U. n. 186 del 11 agosto 1997) ha stanziato risorse a favore dei Comuni capoluogo delle aree metropolitane, 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 da parte di piccole imprese. L'operatività ha coinvolto Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, aree metropolitane individuate dall'art. 17 della legge n. 142/1990 in materia di ordinamento amministrativo (ora art. 22 d.lgs. 267/2000 T.U. Enti locali), e Cagliari, individuata dallo Statuto regionale. Non risultano coinvolti gli ulteriori Comuni capoluogo delle aree metropolitane individuate dalle Regioni a Statuto speciale: Palermo, Catania, Messina, Trieste, Sassari.

²² Art. 18 della legge 12 luglio 1991, n. 203, di conversione del d.l. 13 maggio 1991,

la cui localizzazione non erano previste prescrizioni particolari, e i relativi stanziamenti residui contribuiscono in maniera significativa alla dotazione del neo-istituito Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le Città;

c) i «programmi di riqualificazione urbana», di cui al d.m. 21 dicembre 1994²³, le cui regole non sottolineano la definizione degli ambiti urbani di intervento, richiedendo piuttosto la misurazione ed il raffronto degli utili che ciascun soggetto, pubblico e privato, avrebbe conseguito con la realizzazione dell'intervento; i cui stanziamenti residui contribuiscono anche loro alla dotazione del neo-istituito Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le Città;

d) i «programmi innovativi in ambito urbano», di cui alla legge n. 21/2001²⁴, citati anche se per il momento non concorrono alla dotazione finanziaria del neo-istituito Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le Città, mirati prevalentemente ad adeguare la dotazione infrastrutturale dei «quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale».

Appare opportuno citare, anche se non espressamente richiamati dal decreto sviluppo, i «Comuni ad alta tensione abitativa»²⁵, individuati in un elenco approvato dal CIPE sulla base di una proposta elaborata dal Ministero delle infrastrutture, considerando «oltre ai tradizionali indicatori del disagio abitativo quali numero degli sfratti, pendolarismo, condizioni di lavoro e di occupazione, composizione del mercato abitativo, ecc. – anche ulteriori parametri intesi a rappresentare, con la maggiore aderenza possibile, i connotati

n. 152, «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa», in *G.U.* n. 162 del 12 luglio 1991.

²³ 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 e integrazioni», in *G.U.* n. 302 del 28 dicembre 1994.

²⁴ 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», in *G.U.* n. 45 del 23 febbraio 2001.

²⁵ L'art. 13 della legge 25 marzo 1982, n. 94, di conversione del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, «Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti» (in *G.U.* n. 84 del 26 marzo 1982) affida al CIPE l'individuazione dei «comuni compresi nelle aree nelle quali sussiste una situazione di particolare tensione abitativa», tenendo conto «della sussistenza di obiettive e gravi difficoltà di reperimento di alloggi in locazione, nonché dell'indice di accrescimento demografico degli ultimi cinque anni, del numero dei provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili adibiti ad uso di abitazione emessi dagli uffici giudiziari competenti, e del numero dei provvedimenti eseguiti, con riferimento agli ultimi dodici mesi, del tempo medio necessario per la esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili adibiti ad uso di abitazione riferito agli ultimi tre anni». Originariamente l'individuazione dei Comuni ad alta tensione abitativa era finalizzata a regolamentare le procedure di sfratto; una pluralità di provvedimenti successivi ha loro attribuito finalità diverse e differenziate.

di tensione abitativa, tra cui il valore positivo del saldo migratorio e la presenza di immigrati stranieri»; il cui ultimo aggiornamento risale all'anno 2002²⁶.

Ricordiamo infine che l'unico provvedimento che ha espressamente previsto l'individuazione delle aree di intervento sulla base del ricorso ad indicatori statistici, in grado di misurare i fenomeni che si intendevano porre al centro degli obiettivi da perseguire, è costituito dall'istituto delle Zone franche urbane (ZFU)²⁷, introdotte nell'ambito delle misure finalizzate allo sviluppo economico e sociale disposte dalla legge finanziaria per l'anno 2007, con norme integrate dalla legge finanziaria per l'anno 2008; strumento innovativo, ancorché immediatamente accantonato nella generale indifferenza, in quanto applicabile prevalentemente alle aree urbane del Mezzogiorno non per riserva di legge bensì in base ai divari quantificabili e misurabili, secondo una procedura di attuazione che prevede il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali e contestualmente richiede di individuare, e quindi valutare, l'esistenza e la portata di divari subregionali e di divari subcomunali.

Sulla base di quanto precedentemente illustrato, in assenza di un metodo e di un criterio esplicito e condiviso, appare quanto meno problematico perseguire l'auspicio dell'ANCI, che raccomanda alle amministrazioni comunali di «motivare adeguatamente la scelta dell'ambito di trasformazione e la sua delimitazione specificandone la valenza rispetto al contesto urbano e territoriale».

Inoltre, l'assenza di qualsivoglia ruolo delle Regioni nella definizione delle proposte, chiamate esclusivamente a partecipare alla loro selezione in sede di Cabina di regia (con un peso equivalente a quello dei Comuni), rende di fatto impossibile una visione programmatica per ambiti sovracomunali; visione che non risulta superflua e non più necessaria, anche se l'abbandono degli strumenti di programmazione, sia economica sia territoriale, a favore della programmazione finanziaria delle risorse pubbliche²⁸ (non sempre efficiente, come lo stesso decreto sviluppo testimonia, costituendo un nuovo Fondo alimentato esclusivamente da risorse finanziarie

²⁶ CIPE, deliberazione 14 febbraio 2002, n. 4, «Legge n. 431/1998, art. 8 – Aggiornamento dell'elenco dei Comuni ad alta tensione abitativa» (successivamente modificata ed integrata con la deliberazione n. 280/2002).

²⁷ R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in questa «Rivista», XXII, n. 3, 2008, pp. 877-895.

²⁸ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in questa «Rivista», XXII, n. 1, 2008, pp. 11-43.

precedentemente stanziate e non utilizzate), ha disabituato – sia i politici sia i tecnici – a considerare le conseguenze finali delle scelte operate.

Per confermare la necessità, più che l'opportunità, di inserire gli interventi riferibili alle aree urbane nel contesto delle politiche territoriali, si può portare – quale esempio – la situazione della costituenda area metropolitana di Roma Capitale nell'ambito dei provvedimenti di attuazione del federalismo²⁹. L'analisi dei dati riferiti ai Sistemi locali del lavoro (SLL)³⁰ della Regione Lazio evidenzia come nel SLL di Roma (costituito dalla Città di Roma e dai 60 Comuni contermini, che rappresentano circa 1/5 del territorio regionale) si concentrino circa i 2/3 sia della popolazione residente nella Regione sia del valore aggiunto prodotto nella Regione medesima. Non servono ragionamenti complicati per comprendere come, lasciando che tale dinamica si sviluppi incontrollata accentuando i divari tra le due aree (costituite dal SLL di Roma e dalla restante comunità regionale), si produrranno fenomeni di congestione accentuata nell'area metropolitana e di ulteriore abbandono del resto dell'area regionale, incrementando i rispettivi disagi socio-economici, distinti e speculari. Situazioni che, in maniera analoga, possono riscontrarsi nelle aree urbane dei capoluoghi del Mezzogiorno.

7. *Il Contratto di valorizzazione urbana*

Come già detto in precedenza, il d.m. che istituisce la Cabina di regia stabilisce anche che le proposte debbano risultare «comunque in grado di conseguire la valorizzazione integrale degli ambiti urbani interessati». Tuttavia il medesimo d.m., senza chiarire quali debbano essere i contenuti della valorizzazione, stabilisce che la delibera della giunta comunale che approva la proposta di Contratto di valorizzazione urbana (CVU) debba contenere:

– la dichiarazione di disponibilità delle aree o immobili interessati dagli interventi, in particolare se ricadenti nel demanio comunale;

²⁹ Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, «Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale», in *G.U.* n. 219 del 18 settembre 2010.

³⁰ I Sistemi locali del lavoro (SLL) costituiscono una zonizzazione dinamica delle aree che individuano i «bacini del mercato del lavoro», definiti dall'ISTAT in base ai dati censuari degli spostamenti casa-lavoro, ed assunti quale base dati delle rilevazioni socio-economiche infracensuarie eseguite dall'ISTAT e utilizzabili ai fini della programmazione.

- la nomina del responsabile del procedimento;
- l'impegno ad attivare le ulteriori procedure di approvazione della proposta, qualora ammessa a finanziamento, e di variante agli strumenti urbanistici, se necessaria.

Clamorosamente manca, in questa elencazione così come nel dispositivo legislativo, qualsivoglia obbligo ad indicare le strategie che si intendono perseguire e gli obiettivi che si auspica di conseguire; in assenza dei quali risulta difficilmente comprensibile come possano essere individuati i contenuti della valorizzazione integrale da conseguire e i soggetti che si impegnano a conseguirli, e, soprattutto, come possa essere verificato – in sede di rendicontazione – il conseguimento di una valorizzazione integrale non definita a priori nei suoi contenuti.

Questa carenza si scontra anche, formalmente, con quanto richiesto dai decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 29 dicembre 2011 che, in attuazione della legge n. 196/2009 di riforma della finanza pubblica, disciplinano – il primo – il procedimento per la valutazione di investimenti relativi alle opere pubbliche e – il secondo – le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti³¹.

8. *Alcune considerazioni*

La costituzione di un Comitato interministeriale distinto dal CIPE e specificatamente dedicato alla politica nelle aree urbane, non può essere letto come una maggiore attenzione alla specifica problematica. Ricondurre le politiche per le aree urbane all'interno delle politiche settoriali, significa – di fatto – rinnegare gli sforzi in corso per una positiva commistione tra politiche urbane e politiche di sviluppo, sollecitata dal contributo comunitario e perseguita con diversi tentativi³².

Per le motivazioni precedentemente illustrate risulta che il Piano nazionale per le Città, così come definito dal decreto sviluppo, costituisca un provvedimento di natura congiunturale che, in continuità con i precedenti piani/programmi variamente denominati, risulta

³¹ R. Gallia, *Il controllo della spesa pubblica per le infrastrutture*, in questa «Rivista», XXVI, n. 1-2, 2012, p. 251.

³² R. Gallia, *La «questione delle abitazioni» nelle politiche regionali di sviluppo*, in questa «Rivista», XXIV, n. 1, 2001, pp. 275-302.

finalizzato – prevalentemente – ad assicurare che i 224 milioni di euro di fondi pubblici che giacciono inutilizzati (da diversi anni) vengano spesi sollecitamente, a sostegno del settore dell'edilizia e delle costruzioni, piuttosto che costituire un provvedimento finalizzato a delineare un orizzonte strategico con l'ambizione di orientare le politiche urbane al fine di conseguire gli obiettivi del miglioramento della qualità della vita delle persone e della creazione di un ambiente favorevole all'insediamento ed allo sviluppo di impresa; obiettivi che, è bene ricordarlo ancora una volta, rappresentano il fondamento delle politiche di sviluppo e dovrebbero orientare le scelte delle politiche settoriali.

Questa considerazione risulta avvalorata dalla scadenza ravvicinata del 5 ottobre p.v. per inoltrare le proposte da sottoporre alla Cabina di regia (scadenza sicuramente già decorsa nel momento della pubblicazione della presente nota), alla quale parteciperanno le Città già elencate nella relazione allegata agli atti parlamentari, con proposte che, come ci fa sapere l'editoria specializzata, riguardano il completamento e/o l'avvio di progetti precedentemente definiti ovvero già in atto; partecipazione quindi meramente finalizzata all'ottenimento di una quota di finanziamento pubblico.

Visto che la programmazione del Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le Città è estesa fino all'esercizio 2017 e che ulteriori proposte potranno essere inoltrate entro il 5 ottobre di ogni anno, nella speranza che il mondo professionale ed imprenditoriale possano esprimere, in un sussulto di orgoglio, la volontà di contribuire attivamente al tentativo di uscire dignitosamente dalla crisi economica e sociale che vive il nostro Paese, e non limitarsi a partecipare alla gara nel tentativo di accaparrarsi una fetta della torta di risorse pubbliche, si può tentare di individuare gli elementi di discontinuità che potrebbero caratterizzare un Contratto di valorizzazione urbana rispetto ai precedenti programmi urbani, variamente definiti.

Nella definizione normativa dei programmi urbani (varati nei decenni a cavallo del secolo) è risultata sempre preminente la finalità della «cattura dei plusvalori fondiari», in una competizione (asimmetrica) tra parte pubblica e parte privata, mentre non è riuscito a farsi strada il concetto di «corresponsabilizzazione» nel perseguire obiettivi concertati e condivisi, insito nella «valutazione congiunta della finalità dei programmi», come nel medesimo periodo risultava normativamente definito per gli strumenti di concertazione economica ed istituzionale disciplinati dalla programmazione negoziata, 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»³³.

È vero che poco si conosce degli esiti dei PRUSST (Programmi di recupero urbano e sviluppo sostenibile del territorio), varati alla fine del secolo scorso quale tentativo di far dialogare le esperienze di concertazione per lo sviluppo socio-economico con i programmi urbani e territoriali. È altrettanto vero che il decreto sviluppo, tra le altre cose, abolisce due strumenti di intervento della programmazione negoziata, il contratto di programma e il contratto d'area, il primo dei quali sperimentato a partire dall'attuazione della programmazione economica nazionale degli anni '70-'80 del secolo scorso³⁴. Elementi che testimoniano lo scarso interesse con il quale attualmente si pensa agli strumenti di concertazione. Tuttavia il collegamento con le iniziative comunitarie per lo sviluppo urbano sostenibile – ricordate in precedenza – e la possibilità di accedere ai fondi FESR per il periodo di programmazione 2014-2020, richiedono che l'elaborazione dei programmi urbani nazionali rispetti le regole comunitarie per l'attuazione della politica regionale, fra le quali risulta ineludibile la concertazione – reale e non formale – fra i soggetti pubblici e privati chiamati a realizzare le azioni integrate in ambito urbano.

Si pone quindi la necessità, più che la possibilità, che il Piano nazionale per le Città, definito anche quale sommatoria dei contratti di valorizzazione, possa diventare uno strumento per le politiche di sviluppo nazionali. Al riguardo necessita ricordare che il processo di federalismo, avviato con la legge n. 42/2009, richiede e prevede anche il conseguimento della «perequazione infrastrutturale»³⁵, intesa quale determinazione del fabbisogno infrastrutturale necessario per consentire che tutte le aree del Paese presentino le stesse condizioni di offerta di infrastrutture che soddisfino la richiesta di servizi per le famiglie e per le imprese³⁶. In questo contesto, la formulazione

³³ R. Gallia, *La nuova disciplina della «Programmazione Negoziata»*, in questa «Rivista», XI, n. 1, 1997, pp. 7-27.

³⁴ R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche di sviluppo*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 2004.

³⁵ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXV, n. 3, 2011, pp. 711-722.

³⁶ Il d.m. 26 novembre 2011, che definisce la perequazione infrastrutturale in attuazione della legge n. 42/2009, fornisce anche una definizione innovativa di infrastrutture, per le quali si intendono «i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi

di un Piano nazionale per le Città potrebbe costituire un'ottima occasione per individuare la soglia dei Livelli di prestazione essenziali (LEP) che nelle aree urbane devono offrire i servizi per le famiglie e le imprese, in grado quindi di individuare gli obiettivi da conseguire, definendo anche le modalità per ricorrere alle diverse formule di partenariato pubblico-privato.

L'individuazione del partenariato privato, chiamato a sottoscrivere un contratto di valorizzazione urbana dopo averne concertato gli obiettivi e le azioni, non è detto che debba essere limitata al mondo delle imprese (per realizzare infrastrutture che teoricamente si autofinanzino tramite un sistema di tariffazione all'utenza), ma potrebbe opportunamente coinvolgere i cittadini (singoli e/o organizzati) impegnati/da impegnare in operazioni di recupero/riqualificazione del patrimonio edilizio, che nei benefici fiscali connessi alle iniziative di recupero e/o di efficientamento energetico possono trovare un significativo incentivo.

Per quanto riguarda il mondo delle imprese, il Codice dei contratti pubblici ha definito una normativa che offre la possibilità di ricorrere ad una pluralità di strumenti per realizzare formule di partenariato pubblico-privato. Le imprese, non solo immobiliari, oltre ad essere impegnate nella realizzazione di infrastrutture in grado di autosostenersi finanziariamente, possono essere opportunamente coinvolte nella predisposizione e sottoscrizione di «contratti di disponibilità»³⁷, finalizzati alla realizzazione di servizi pubblici il cui acquirente finale sia la Pubblica Amministrazione; da attuare, prevalentemente, nel caso in cui la P.A. non sia in grado di soddisfare una domanda di servizi (per una qualsivoglia motivazione: economica, organizzativa, ecc.), per cui, sulla base di una procedura di evidenza pubblica ed un contratto che definisca la qualità e la quantità del servizio da realizzare, può affidare ad un soggetto privato la sua realizzazione e gestione, restando a carico della P.A. l'acquisto del servizio medesimo indipendentemente dall'eventuale partecipazione tariffaria da parte del fruitore. Con una corretta applicazione, il contratto di disponibilità può creare una situazione potenzialmente virtuosa nella quale, a fronte della prestazione di servizi resi ai cittadini con una formula che consente il controllo effettivo della relativa spesa sociale (altrimenti dispersa nei mille

collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, [...] indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».

³⁷ Art. 3, comma 15-bis.1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, «Codice dei contratti pubblici [...]».

rivoli delle competenze), viene favorito – contestualmente – l'avvio di nuove iniziative di attività di impresa.

Al riguardo è opportuno ricordare che la Commissione europea, con la decisione 2012/21/UE³⁸, ha stabilito che non costituiscono aiuti di Stato le compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, fra i quali include «la prestazione di servizi di interesse economico generale rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili». Poiché le norme comunitarie in materia di concorrenza sono immediatamente applicabili agli ordinamenti nazionali, questa decisione potrebbe costituire la base giuridica per l'operatività dei contratti di disponibilità.

Per concludere, è auspicabile che la disciplina dell'attività edilizia sia ricondotta ad una coerenza normativa che possa coniugare, nell'ambito della semplificazione dei procedimenti, le responsabilità diverse dei cittadini e delle amministrazioni, e che le politiche per le aree urbane possano realmente concorrere ad un più generale disegno di sviluppo economico, di inclusione sociale e di coesione territoriale.

³⁸ Unione europea, «Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale», in *G.U.C.E.* n. L 7 dell'11 gennaio 2012.