

Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali

di Roberto Gallia

Premessa

Un ulteriore tassello nella costruzione di una coerente architettura delle politiche di sviluppo è stato inserito con la legge 17 maggio 1999 n. 144¹, che all'art. 1 ha previsto la costituzione, presso ciascuna Regione e presso le Province autonome di Trento e Bolzano, di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici.

I nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che ogni amministrazione avrebbe dovuto costituire entro il 31 ottobre 1999, è previsto che operino in raccordo fra loro e con il nucleo già operante presso il Ministero del tesoro e del bilancio, ed in collegamento con gli uffici regionali di statistica, al fine di garantire:

a) la valutazione dei programmi e dei progetti, e l'analisi di opportunità e di fattibilità degli investimenti, «*tenendo conto in particolare di criteri di qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo ovvero dell'indicazione della compatibilità ecologica degli investimenti pubblici*»;

b) la gestione di un sistema di monitoraggio;

c) la graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali «*all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale*».

Quanto previsto dalla legge è stato successivamente integrato con una delibera CIPE², che disciplina la realizzazione di una banca dati funzionale al sistema di monitoraggio procedurale, realizzativo e finanziario degli investimenti pubblici (MIP), e con una diret-

¹ *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*, in *Supplemento ordinario alla G.U.R.I.* n. 118 del 22 maggio 1999.

² *Deliberazione CIPE 6 agosto 1999 n. 134, Costituzione e disciplina del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici*, in *G.U.R.I.* n. 253 del 27 ottobre 1999.

tiva del Presidente del Consiglio dei Ministri³ che specifica le modalità di costituzione e di funzionamento di questi nuclei, che dovranno comunque essere in grado di «*garantire competenze nel campo dell'analisi di fattibilità e di valutazione ex ante, in itinere, ex post di progetti e programmi di investimento, e dell'analisi economica ed ambientale applicata a livello territoriale e settoriale*».

L'aver individuato strutture tecniche che, a diversi livelli istituzionali e con compiti specifici, devono collaborare nel valutare i programmi e verificare i risultati, appare di estrema rilevanza non solo dal punto di vista del recupero di efficienza ed efficacia nell'uso delle risorse finanziarie, ma soprattutto per le ricadute istituzionali che può produrre, in quanto si costituisce una sede operativa e non solo formale di collaborazione Stato-Regioni, che si spera contribuisca a chiudere definitivamente con tendenze del recente passato che individuavano nelle autonomie locali (e segnatamente nelle città capoluogo) l'interlocutore privilegiato delle politiche di sviluppo, ignorando il livello regionale.

Fra le ricadute istituzionali delle politiche di sviluppo, particolare attenzione andrà dedicata al fattore «territorio», sottolineando la transizione dalla individuazione di macroaree – quali il Mezzogiorno o le aree depresse – all'interno delle quali il fattore localizzativo risulta il più delle volte puntuale e di peso irrilevante rispetto al valore di altri fattori (economici, occupazionali, ecc.), verso politiche di valorizzazione delle risorse locali, nell'ambito delle quali il fattore localizzativo (distretto industriale, risorse locali da valorizzare, o quant'altro) assume carattere determinante⁴.

Già presente nelle politiche comunitarie di sviluppo, l'importanza del fattore territoriale viene ulteriormente accentuata nelle linee direttrici dei nuovi programmi di sviluppo regionale per il periodo 2000-2006⁵, che dedicano una particolare attenzione ed uno specifico capitolo allo «Sviluppo urbano e rurale ai fini di un assetto equilibrato del territorio».

³ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 1999, *Costituzione di appositi nuclei con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli interventi pubblici*, in G.U.R.I. n. 241 del 13 ottobre 1999.

⁴ L'evoluzione in tal senso, avviata di fatto con la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, risulta leggibile soprattutto nell'evoluzione normativa degli strumenti di programmazione negoziata, dove il concetto di sviluppo locale appare prevalente, mentre nei criteri di valutazione per l'erogazione degli incentivi a sportello (in particolare quelli industriali gestiti dal MICA) permane una dispersione sul territorio, solo in parte corretta dalla ripartizione regionale dei fondi.

⁵ Comunicazione della Commissione relativa ai fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione, *Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006*, in G.U.C.E. n. C 267/2 del 22 settembre 1999.

All'interno di un complesso programma di sviluppo, alle aree urbane viene attribuita 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 sproporzionata di rifiuti e sostanze inquinanti*» legata ad un consumo largamente superiore a «*quanto dovrebbero ragionevolmente consumare in termini di energie e risorse naturali non rinnovabili*».

Per le zone urbane, in particolare, si propone 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».*

Per il risanamento delle zone urbane svantaggiate, si fa riferimento all'esperienza acquisita con il programma comunitario Urban, del quale viene evidenziato l'approccio basato sul principio del partenariato.

Nel quadro nazionale delle politiche urbane più recenti, la maggiore attenzione all'assetto urbanistico dei quartieri rispetto al singolo intervento edilizio, abbinato all'obiettivo prioritario del recupero del patrimonio esistente, ha portato alla definizione ed all'introduzione in normativa di una serie di strumenti che hanno fatto riferimento a procedure negoziali e/o di concertazione, i cui moduli convenzionali tuttavia non appaiono comunque riferibili, per i concetti e per la definizione, alla disciplina della programmazione negoziata, come normativamente definita⁶ e quale tradizionalmente presente nelle politiche di sostegno alle attività produttive⁷.

⁶ *La 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* (legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera a).

⁷ Cfr. Roberto Gallia, *Moduli convenzionali e strumenti negoziali*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XIII, 1999, 1, pp. 9-29.

Presente anche nella più recente legislazione di tutela dell'ambiente⁸, nelle politiche urbane ha trovato campo di applicazione tramite i cosiddetti «programmi complessi»⁹, che hanno preso l'avvio da esigenze riferibili genericamente a processi di rinnovo urbano¹⁰ per orientarsi da ultimo verso programmi di riqualificazione del territorio in ambito sovracomunale, con l'ambizione di contribuire al determinarsi di condizioni favorevoli alla competizione economica globale; in sintonia con le teorie dello sviluppo che vedono la politica di infrastrutturazione del territorio come fattore essenziale della crescita, in quanto elemento fondamentale di una efficace politica dell'offerta piuttosto che mero intervento di sostegno della domanda¹¹.

All'interno dei processi di rinnovo urbano si è manifestata in particolare l'esigenza di superare la rigidità della tradizionale strumentazione urbanistica¹², fondata sul piano regolatore quale strumento che regola l'uso del territorio tramite indici volumetrici, dove la realizzazione delle infrastrutture pubbliche è subordinata alla preventiva acquisizione dei suoli tramite procedure espropriative, e all'interno della quale i procedimenti autorizzatori hanno ormai dimostrato di non essere in grado né di garantire la qualità

⁸ In particolare, l'art. 25 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio* (in G.U.R.I., S.O. al n. 38 del 15 febbraio 1997), prevede la possibilità di ricorrere ad accordi e contratti di programma, rimandando al programma triennale di tutela dell'ambiente (legge 305/1989) l'individuazione delle risorse finanziarie da destinare alla loro attuazione, e la definizione delle modalità di stipula.

Successivamente, l'art. 2 della legge 9 dicembre 1998, n. 426, *Nuovi interventi in campo ambientale* (in G.U.R.I., n. 291 del 14 dicembre 1998), con il comma 21 estende alle Comunità del parco la possibilità di promuovere i patti territoriali, e con il comma 22 affida al Ministero dell'ambiente la promozione «per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'appennino, delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili».

⁹ Francesco Karrer, Mara Moscato, Manuela Ricci, Ornella Segnalini, *Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Roma, Carocci Editore, 1998.

¹⁰ Processi di rinnovo urbano dettati da esigenze diverse e diversificate, quali l'interesse a riutilizzare aree industriali dismesse, valorizzandone la relativa rendita di posizione; l'opportunità di rifunzionalizzare parti degradate della città, sia centrali sia periferiche; la necessità di completare le urbanizzazioni, sia primarie sia secondarie, di quartieri di edilizia residenziale pubblica, ecc.

¹¹ CER-SVIMEZ, *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, Il Mulino, Collana SVIMEZ, 1998, pp. 22-23.

¹² 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.

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.

Questi programmi sono stati quindi proposti come procedimenti speciali legati al principio dell'amministrazione per accordi che, già presenti nell'ordinamento delle procedure relative alle attività economiche e produttive, nei moduli convenzionali propri della disciplina urbanistica ed edilizia erano limitati esclusivamente agli impegni assunti dall'imprenditore immobiliare nei confronti della pubblica amministrazione, soprattutto tramite gli obblighi assunti in occasione della stipula delle convenzioni relative alle lottizzazioni urbanistiche o del rilascio delle concessioni edilizie.

La proposta di partenariato tra pubblica amministrazione ed imprenditori privati, facendo ricorso a concetti mutuati largamente dalle norme e dalle esperienze dei Paesi anglosassoni, 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.

I risultati dei programmi, le pratiche negoziali e/o concertative avviate e le modalità del loro svolgimento, nell'ambito delle quali è risultata prevalente la pratica della diretta partecipazione dei capitali privati alla realizzazione di opere pubbliche a fronte di un premio di cubatura¹³, attuato il più delle volte attraverso l'uso di varianti urbanistiche (tradizionalmente intese) di natura puntuale, che il più delle volte hanno reso edificabili suoli con destinazione agricola o comunque con basso indice di edificabilità, hanno portato ad attribuire al termine di «urbanistica contrattata» una connotazione negativa.

Sostituendo al concetto di «scambio», che fino ad oggi è risultato preminente nei programmi di natura urbanistica, il concetto di «corresponsabilizzazione» insito nella finalità della valutazione congiunta dei programmi, come normativamente definito dalla programmazione negoziata, e tenendo presente che il fattore localizzativo sta acquistando un ruolo determinante nelle politiche di sviluppo, è ipotizzabile una convergenza – nella normativa e nella prassi – tra gli strumenti di intervento nel territorio e gli strumenti di sostegno alle attività produttive, senza tuttavia negarne le rispettive specificità e sottolineandone le diversità.

¹³ Risultando così «premiata» la rendita della singola proprietà fondiaria.

I cosiddetti programmi complessi nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia non costituiscono, almeno fino ad oggi, dei moduli convenzionali definiti e definibili quali strumenti negoziali.

I moduli convenzionali tradizionalmente presenti nella cosiddetta edilizia convenzionata, nell'ambito dei 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, trovano una prima estensione nel campo di azione della programmazione edilizia con la definizione di «programmi integrati»¹⁴, introdotta dall'art. 18 della legge 203/1991¹⁵, quale provvedimento di natura straordinaria legato alle disposizioni riguardanti i finanziamenti per la lotta alla criminalità organizzata; la cui attuazione è risultata piuttosto travagliata¹⁶, 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.

A seguire, la 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 457/1978¹⁷, estendendolo dalla scala edilizia a quella urbana, ha portato alla definizione ed all'introduzione in normativa di una serie di programmi innovativi, che sono rimasti comunque legati al settore degli interventi cosiddetti di sperimentazione nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, interventi di diretta competenza del Ministero dei lavori pubblici.

¹⁴ 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.

¹⁵ Legge 12 luglio 1991, n. 203, di conversione del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, *Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*, in G.U.R.I. 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.

¹⁶ Ministero dei LL.PP.-CER, *Resoconto di un'esperienza. La selezione dei programmi dell'art. 18 L. 203/91*, CER, Roma, 1995.

¹⁷ Legge 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l'edilizia residenziale*, in G.U.R.I. n. 231 del 19 agosto 1978 (successivamente modificata ed integrata).

Il Titolo IV, articoli 27-34, individua le *Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*.

I «Programmi integrati di intervento», definiti¹⁸ dall'art. 16 della legge 179/1992¹⁹, che i Comuni dovrebbero promuovere «*al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale*», riguardano programmi che soggetti pubblici e privati, singolarmente o in forma associata, possono presentare al Comune per realizzare interventi di riqualificazione urbana ed ambientale di zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione. Per la realizzazione degli interventi ricompresi all'interno di questi programmi, sono assegnate le risorse finanziarie messe a disposizione dalla medesima legge, «*prioritariamente e fino al limite del 30%*», eccetto una quota riservata al Ministero dei LL.PP. «*per la realizzazione di interventi di particolare rilevanza o specificità*».

Le norme in questione sono state oggetto anche di una censura della Corte Costituzionale²⁰, che ha dichiarato illegittimi il comma 3, 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 4, 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*»; il 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*»; ed il 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 richia-

¹⁸ 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.

¹⁹ Legge 17 febbraio 1992 n. 179, Norme per l'edilizia residenziale pubblica, in G.U.R.I., S.O. al n. 50 del 29 febbraio 1992.

²⁰ Sentenza n. 393 del 7-19 ottobre 1992; in G.U.R.I., Serie speciale, n. 4 del 21 ottobre 1992.

mata, risulti costantemente eluso da diverse normative successive in materia di snellimento delle procedure e di agevolazione alle attività produttive, di cui si dirà più oltre.

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 regionali.

I «Programmi di recupero urbano», come definiti²¹ dall'art. 11 della legge 493/1993²², ai quali viene riservata una quota di risorse finanziarie non inferiore al 15% delle disponibilità programmate, riguardano programmi che soggetti pubblici e privati, anche associati tra loro, possono presentare al Comune sulla base di una proposta unitaria 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 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.

A queste norme è stata data pratica attuazione con procedure concorsuali attivate tramite bandi definiti con tre diversi decreti ministeriali²³; l'ultimo dei quali definisce i «Programmi di riqualificazione urbana» che, con l'obiettivo della riqualificazione fisica ed ambientale di ambiti urbani²⁴, hanno previsto l'obbligo «da parte di

²¹ Un 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.

²² Legge 4 dicembre 1993, n. 493, di conversione del d.l. 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*, in G.U.R.I. n. 285 del 4 dicembre 1993.

²³ Ministero dei LL.PP., d.m. 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*, in G.U.R.I., n. 289 del 12 dicembre 1994.

Ministero dei LL.PP., d.m. 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*, in G.U.R.I., n. 290 del 13 dicembre 1994.

Ministero dei LL.PP., d.m. 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*, in G.U.R.I., n. 302 del 28 dicembre 1994.

²⁴ Tramite la realizzazione di parti significative delle opere di urbanizzazione primaria e

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»²⁵, 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 convenienze²⁶.

Le esperienze scaturite dall'attuazione di queste norme 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 strumenti²⁷; anche se questi ultimi non hanno potuto fare a meno di notare come l'applicazione pratica di questi strumenti ha fatto registrare esiti positivi nei Comuni dove le amministrazioni hanno dimostrato di possedere una strategia urbanistica complessiva già in atto per l'intera città²⁸.

A queste iniziative, configurate prevalentemente come interventi di edilizia pubblica sperimentale con precise connotazioni urbanistiche, si sono successivamente affiancate ulteriori iniziative, quali i Contratti di quartiere²⁹ ed i PRUSST³⁰, che, anche se riferiti ai pro-

secondaria, interventi di edilizia non residenziale che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato, interventi di edilizia residenziale che inneschino processi di riqualificazione fisica nell'ambito considerato (d.m. 21 dicembre 1994, citato, art. 2) intendendo per recupero ambientale la riqualificazione degli spazi pubblici, dell'arredo urbano, delle aree verdi (*ibidem*, art. 4).

²⁵ *Ibidem*, art. 7.

²⁶ Stabilita, dall'art. 15 del medesimo d.m., in:

a) *l'entità del finanziamento, mediante risorse private, di interventi pubblici valutati su base parametrica (convenienza del soggetto pubblico);*

b) *valore degli immobili realizzati in variante degli strumenti urbanistici vigenti al netto dei costi di realizzazione, valutati su base parametrica (convenienza del soggetto privato);*

c) *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).*

²⁷ Istituto Nazionale di Urbanistica, *I Programmi di riqualificazione urbana. Guida alla rassegna itinerante*, Roma, INU edizioni, 1997.

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

²⁸ Ornella Segnalini, *Dalla sperimentazione centrale alla gestione a regime*, in AA.VV., *Il rinnovo urbano...*, citato, p. 129.

²⁹ Ministero dei LL.PP., d.m. 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»*, in G.U.R.I. n. 24 del 30 gennaio 1998.

³⁰ Ministero dei LL.PP., d.m. 8 ottobre 1998, *Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati «Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio»*, in G.U.R.I., S.O. al n. 195 del 27 novembre 1998.

grammi di recupero e di riqualificazione urbana, ampliano l'attenzione verso settori di intervento ed ambiti territoriali precedentemente non considerati.

Nei contratti di quartiere si intende delineare un percorso innovativo per il futuro della riqualificazione urbana³¹, partendo dalla constatazione che lo sviluppo urbanistico in molte città ha portato a situazioni di evidente separazione dal resto della città di interi quartieri di edilizia pubblica, 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.

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»*, per la cui attuazione può anche essere prevista la stipula di apposite convenzioni con associazioni senza fine di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati.

Da registrare, contestualmente, 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, e dell'aver avviato un avvicinamento con le procedure degli strumenti della programmazione negoziata, prevedendo la designazione del responsabile del Contratto di quartiere «che assuma e coordini le opportune iniziative per il raggiungimento degli obiettivi prefissati e costituisca riferimento, nelle diverse*

³¹ Giancarlo Storto, *Contratti di quartiere. Un primo bilancio*, in *Urbanistica Informazione*, 1998, n. 5, pp. 5-6.

fasi procedurali, del Segretario generale del CER, e della Regione competente».

I PRUSST (Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio) prendono avvio dalla considerazione³² che risulta insufficiente affidare il recupero di un sistema insediativo degradato a strumenti esclusivamente urbanistici ed edilizi, la cui consapevolezza ha portato a prevedere, nell'ambito dei programmi comunitari Urban, la possibilità di finanziare anche la gestione di attività sociali. Contestualmente, la constatazione che programmi di aiuti strettamente finalizzati allo sviluppo di impresa, ma con forti connotazioni territoriali in quanto basati sullo sviluppo dei fattori locali³³, possono trovare dei limiti o degli ostacoli nelle carenze del sistema insediativo, porta ad auspicare un sistema ordinatorio 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 assegnato³⁴ «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». La limitazione dell'ambito di intervento alle aree urbane, che risulta dettata soprattutto in relazione alla provenienza dei finanziamenti, prelevati ancora dal capitolo dell'edilizia sperimentale e derivanti dalle somme non utilizzate per i programmi di riqualificazione urbana³⁵, appaiono sia non perfettamente coincidenti con il riferimento a quanto previsto dal progetto dello «Schema di sviluppo dello spazio comunitario»³⁶, pur richiamato in premessa, sia soprattutto in

³² Gaetano Fontana, *Politiche e strumenti di riqualificazione urbana*, in Ministero dei LL.PP., *I Programmi di riqualificazione urbana*, citato, pp. 124-127.

³³ Con esplicito riferimento agli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area e contratti di programma).

³⁴ Art. 2 del d.m. 8 ottobre 1998, citato.

³⁵ Successivamente quantificate in 140,216 miliardi di lire (Ministero dei LL.PP., d.m. 28 maggio 1999, *Modificazioni al decreto ministeriale 8 ottobre 1998 recante: «Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio»*, in G.U.R.I. n. 170 del 22 luglio 1999).

Da sottolineare, quale incongruenza normativa, che in entrambi i decreti citati non viene mai fatto riferimento alle leggi 179/1992 e 493/1994 che, come visto, hanno introdotto e disciplinato i programmi complessi.

³⁶ Comunicazione della Commissione, *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, Bruxelles, 28 ottobre 1998, COM (1998) 605 def.

Il documento, reperibile anche sul sito Internet www.inforegio.org, 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:

contraddizione con le proposte successivamente inoltrate che, come prevedibile e come – per altro – auspicato, hanno fatto riferimento più alla dimensione territoriale che alla dimensione urbana.

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*».

Nel decreto ministeriale che mette a bando i PRUSST, ricordando che, tra le funzioni mantenute allo Stato, il decreto legislativo 112/1998³⁷ 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», viene per la prima volta richiamato 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.

- *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.

Da ultimo, il documento è stato oggetto della Risoluzione 4 maggio 1999, n. A4-0247/99, in G.U.C.E. n. C279 del 1° ottobre 1999.

L'Italia ha ottenuto un finanziamento FESR di 95.834 euro per un programma di studi nel biennio 1998-99, che ha come referente il Dipartimento per i servizi tecnici nazionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cofinanziato per un identico importo a valere sul Fondo di rotazione *ex-lege* 183/1987 (cfr. deliberazione CIPE 21 aprile 1999, n. 43/99, *Legge 16 aprile 1987, n. 183: cofinanziamento nazionale del programma di studi sullo schema di sviluppo dello spazio europeo, per gli anni 1998 e 1999*, in G.U.R.I. n. 175 del 28 luglio 1999).

³⁷ D.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, ripubblicato in S.O. n. 96/L alla G.U.R.I. n. 116 del 21 maggio 1998.

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 1999³⁸, per verificare e valutare le sinergie derivabili dall'integrazione dei diversi programmi, 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».

I risultati di questa sperimentazione, che 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 sono noti.

La semplificazione delle procedure

Alla disciplina definita «programmazione negoziata», che prevede un confronto fra le parti pubbliche competenti ed i soggetti privati coinvolti su precisi programmi di investimento e/o di sviluppo, è attualmente attribuita una notevole importanza quale strumentazione per le politiche di sviluppo che consenta la «riqualificazione dell'uso delle risorse ordinarie previste dal bilancio a legislazione vigente»³⁹, in particolare tramite l'uso di accordi tra Governo centrale e amministrazioni regionali relativi alla programmazione degli interventi «attraverso una procedura di concertazione e decisione pensata per comporre i dissensi e quindi realizzare obiettivi con il massimo dell'efficienza».

Per perseguire tale finalità, affiancata all'obiettivo del risanamento della finanza pubblica, con la legge 662/1996 si è provveduto a riorganizzare⁴⁰ la programmazione negoziata intorno all'istituto dell'intesa istituzionale di programma, nel cui quadro complessivo «dovranno essere collocati, e valutati, gli altri interventi di programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area e di programma)».

Le successive esperienze condotte con questi strumenti di sostegno alle attività produttive, sulle cui difficoltà operative incontrate

³⁸ Non pubblicato. È reperibile nel sito Internet www.llpp.it/NuovoSito/dicoter.

³⁹ Giorgio Macciotta, *Regionalizzazione della spesa in conto capitale per l'anno finanziario 1999*, in: Alessandra Sartore, *Riforma del bilancio e programmazione negoziata*, Il Mulino, Collana SVIMEZ, 1999, p. 312.

⁴⁰ Il Prof. Giorgio Macciotta era Sottosegretario al bilancio nel Governo Prodi, mantenendo l'incarico nei successivi Governi D'Alema.

si è già detto⁴¹, hanno mostrato come gli stessi possano e debbano essere utilizzati in un regime di autonomia operativa, sia in quanto possono risultare oggi strumenti in grado di promuovere momenti di sviluppo nelle aree deboli in controtendenza rispetto alla naturale predisposizione e capacità da parte delle aree forti ad attrarre risorse ed investimenti, sia in quanto costituiscono anche una strumentazione di estrema importanza per l'evoluzione dell'apparato amministrativo pubblico, chiamato ad integrare le tradizionali procedure autorizzative con innovative procedure negoziali, tese al conseguimento di obiettivi condivisi.

Tuttavia la modifica sostanziale delle procedure della Pubblica Amministrazione, nella direzione di un recupero dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa nel conseguimento di obiettivi predefiniti, trova un forte ostacolo nella episodicità e nella mancanza di coordinamento delle diverse normative che si richiamano alla semplificazione amministrativa.

Valga per tutte l'esempio della recente istituzione dello «sportello unico delle imprese», previsto dall'art. 23 del decreto legislativo 112/1998, a cui si è data attuazione con il D.P.R. 447/1998⁴², che definisce norme e procedure di cui sembrerebbe non si sia valutata con esattezza la portata applicativa, la cui attuazione pratica sta creando notevole incertezza, permanendo dei dubbi non fugati neanche dalla successiva circolare applicativa⁴³, che riporta l'accordo Stato-Regioni assunto in sede di Conferenza Unificata in data 1° luglio 1999.

Innanzitutto risulta irrisolto il nodo della definizione⁴⁴ dei compiti dello sportello unico, quale soggetto per il disbrigo delle pratiche autorizzative e/o amministrative, al quale contestualmente sono state attribuiti compiti di sportello informativo; che da molti è stata

⁴¹ Roberto Gallia, *La nuova disciplina della programmazione negoziata*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XI, 1997, 1, pp. 9-29.

Roberto Gallia, *Moduli convenzionali e strumenti negoziali*, citato.

⁴² Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, *Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in G.U.R.I. n. 301 del 28 dicembre 1998.

⁴³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici ed amministrativi, Circolare 8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1./43647, *Criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, in materia di sportello unico per le attività produttive*, in G.U.R.I. n. 162 del 13 luglio 1999.

⁴⁴ Art. 3 del D.P.R. 447/1998.

intesa come invito alla realizzazione di una struttura di promozione ed attrazione degli investimenti⁴⁵, anche in relazione alla possibile attribuzione della gestione dello sportello unico al soggetto pubblico responsabile del patto territoriale o del contratto d'area⁴⁶.

Per quanto riguarda invece le procedure urbanistiche, da una parte si rimanda alla normativa previgente⁴⁷ per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi, e dall'altra⁴⁸, mentre si chiarisce che *«qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il sindaco del Comune interessato rigetta l'istanza»*, si attribuisce contestualmente al medesimo sindaco la facoltà di convocare una conferenza di servizi⁴⁹ sul medesimo progetto qualora *«sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro⁵⁰ ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato»*.

Oltre il problema posto dalla corretta individuazione della pubblicità del procedimento⁵¹, visto che alla conferenza *«può intervenire qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi»*, si pone contestualmente il problema della definitiva approvazione della variante urbanistica.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede che, in caso di esito positivo della conferenza di servizi, la determinazione costituisce proposta di variante, sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale entro sessanta giorni. Il testo preliminare del D.P.R., sottoposto all'esame della Conferenza Unificata, aggiungeva

⁴⁵ La determinazione della dimensione sia di queste strutture sia della loro area di intervento, non trova ancora una precisa e condivisa definizione, come dimostra l'intenso dibattito in corso sulla definizione dei compiti e delle funzioni della società Sviluppo Italia.

⁴⁶ Possibilità prevista dall'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 112/1998, e ripresa dal punto f) del citato accordo Stato-Regioni.

⁴⁷ Art. 2 del D.P.R. 447/1998, nel Capo I «Principi organizzativi e procedurali».

⁴⁸ D.P.R. 447/1998, art. 5, «Progetto comportante la variazione di strumenti urbanistici», nel Capo II «Procedimento semplificato».

⁴⁹ Ai sensi dell'art. 14 della legge 241/1990, e quindi in sede decisoria.

⁵⁰ Senza tuttavia chiarire chi ha la responsabilità dei relativi accertamenti, visto che gli stessi sono previsti dal comma 4 del richiamato art. 14 della legge 241/1990.

⁵¹ Per eliminare ogni incertezza alla definizione della pubblicità della procedura, che spalanca le porte al contenzioso in sede giudiziaria, la Regione Lazio, nell'ambito della recente legge di governo del territorio (legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38, *Norme sul governo del territorio*, in S.O. n. 7 al B.U.R.L. n. 36 del 30 dicembre 1999), ha esplicitamente previsto (art. 49) che in presenza di variante urbanistica, legata a qualsivoglia procedimento di conferenza di servizi e/o accordo di programma, prima di essere sottoposta alla decisione finale, la medesima segua le normali procedure di pubblicazione, recepimento delle osservazioni e controdeduzione formale alle stesse.

che la deliberazione assunta dal consiglio comunale veniva trasmessa immediatamente per l'approvazione all'autorità competente, che si doveva esprimere entro i successivi sessanta giorni. In contrario si è espresso il Consiglio di Stato che, nel parere reso il 14 settembre 1998, ha argomentato come, avendo il decreto legislativo 112/1998 previsto (art. 25, comma 2, lettera g) che sulla variante urbanistica si pronuncia *definitivamente* il consiglio comunale, «*l'avverbio definitivamente appare appunto avere la funzione di escludere l'approvazione regionale*», evento che la Corte Costituzionale aveva già avuto modo di censurare in occasione di analoghe disposizioni contenute nella legge 179/1992.

Nel richiamare e fare proprio questo parere, il punto g) dell'accordo Stato-Regioni del 1° luglio 1999 sente il dovere di ricordare che «*le attribuzioni della Regione sono infatti pienamente fatte salve dal procedimento di cui all'art. 14, comma 3 bis, della legge n. 241 del 1990*».

Gli articoli 14 e 15 della legge 241 del 1990, molte volte rimaneggiati, trovano una nuova definizione nel provvedimento di semplificazione amministrativa, predisposto quale collegato alla legge finanziaria per l'anno 2000.

È ormai consapevolezza diffusa l'assoluta inefficacia dei processi di semplificazione amministrativa che seguono logiche meramente derogatorie delle norme e delle procedure, e la necessità di fare discendere da un'accurata analisi dei procedimenti il recupero di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa rivolta al perseguimento di obiettivi predeterminati.

L'aver contrabbandato qualsivoglia iniziativa derogatoria per iniziative tendenti al recupero delle diseconomie amministrative che ostacolano lo sviluppo, ha portato non all'attrazione degli investimenti produttivi bensì alla corsa alla valorizzazione immobiliare delle aree e delle cubature, che è andata ben oltre le preoccupazioni per un ordinato sviluppo del territorio espresse in sede governativa⁵².

⁵² Il Sottosegretario ai LL.PP. Gianni Mattioli, durante l'audizione del 7 ottobre 1999 presso la V Commissione della Camera «*sul rapporto dei programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, con gli strumenti della programmazione negoziata*» (Resoconto stenografico, Audizione, 34), osservando che nella partecipazione agli strumenti di programmazione negoziata, da parte dei privati «*l'intendimento più o meno esplicito era utilizzare questi progetti come grimaldelli per ottenere varianti di piano regolatore*», ribadisce l'esigenza che la procedura di variante urbanistica segua «*esattamente le vie ordinarie, senza alcuna possibile deroga automatica*».

Conclusioni

Le preoccupazioni che sono state avanzate in sede governativa, precedentemente ricordate, appaiono dettate non solo dalla constatazione della eccessiva disinvoltura di alcune amministrazioni locali, ma soprattutto dalla consapevolezza che le nozioni di sviluppo locale e di riqualificazione del territorio cominciano a presentare aspetti indissolubili. Non a caso, anche dal punto di vista squisitamente terminologico, in luogo di parlare di strumenti per le politiche di sviluppo delle aree depresse si comincia a parlare di strumenti di intervento per il riequilibrio territoriale, lasciando il campo ad un concetto che ha trovato accoglienza istituzionale nel Comitato parlamentare permanente per la programmazione e il riequilibrio economico territoriale.

La convergenza tra sviluppo economico e riqualificazione del territorio trova riscontro nelle significative esperienze già avviate a livello urbano di sostegno alle attività imprenditoriali in relazione non solo al ritardo produttivo ma anche al disagio sociale.

Per quanto riguarda i programmi finanziati con fondi comunitari, all'iniziativa Urban⁵³ si è affiancato il programma pilota⁵⁴ finanziato in conformità all'art. 10 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Fra le iniziative nazionali, vanno ricordati gli interventi per lo sviluppo imprenditoriale delle aree urbane promossi, ai sensi dell'art. 14 della legge 266/1997⁵⁵, dal Ministero dell'industria e dal

⁵³ 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., *Il Programma Urban in Italia. Un grande laboratorio per la rigenerazione dei quartieri urbani degradati*, Roma, 1999).

Nell'anno 1999 ha comportato una quota di cofinanziamento nazionale di 66,451 miliardi di lire, dei quali 43,465 a carico del Fondo di rotazione della legge 183/1987 e 22,806 a carico degli enti territoriali e degli altri soggetti pubblici interessati (deliberazione CIPE 19 febbraio 1999, n. 25/99, legge 16 aprile 1987, n. 183: *cofinanziamento nazionale dell'iniziativa comunitaria Urban, per l'annualità 1999*, in G.U.R.I. n. 107 del 10 maggio 1999).

⁵⁴ Commissione europea, *Progetti pilota urbani - Serie II, 1997-1999 - Descrizione dei progetti*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1998.

Per l'Italia sono rientrate le proposte del 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); del Comune di Milano, relativa ad un progetto di servizi e tempo per gli anziani e le famiglie, per un costo totale di 3,35 mecu (dei quali il 30% a carico del FESR); del 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); del 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).

⁵⁵ Legge 7 agosto 1997, n. 266, *Interventi urgenti per l'economia*, in G.U.R.I. n. 186 del 11 agosto 1997.

Ministero della Solidarietà sociale, che ne hanno dettato le norme e le procedure di attuazione con il decreto 225/1998⁵⁶.

Le esperienze realizzate a seguito di queste iniziative, che hanno portato alla costituzione di una «Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale»⁵⁷, hanno dimostrato come le amministrazioni comunali abbiano trovato naturale fare interagire questi programmi con altri programmi di natura più squisitamente urbanistica, quali i contratti di quartiere ed i programmi di recupero urbano⁵⁸.

Si pone quindi il problema di prevedere le potenziali sinergie e, possibilmente, regolamentare le interazioni fra gli strumenti negoziali per lo sviluppo economico e le procedure negoziali per gli interventi sul territorio.

L'art. 14 stanziava 46 miliardi a favore dei Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli (Comuni capoluogo delle aree metropolitane individuate dall'art. 17 della legge 142/1990), al fine di predisporre interventi, con l'obiettivo di sviluppare iniziative economiche ed imprenditoriali, in ambiti limitati del proprio territorio comunale che presentino caratteristiche di particolare degrado urbano e sociale; la cui determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione viene demandata al Ministro dell'Industria ed al Ministro della solidarietà sociale.

⁵⁶ Decreto MICA 1° giugno 1998, n. 225, *Regolamento concernente modalità di attuazione degli interventi imprenditoriali in aree di degrado urbano*, in G.U.R.I. n. 161 del 13 luglio 1998.

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 alle piccole imprese che vogliono realizzare investimenti in questi ambiti di accedere ai finanziamenti, devono predisporre un programma di intervento nell'ambito di azioni rivolte a:

- a) animazione economica ed assistenza tecnica per la progettazione ed avvio di iniziative imprenditoriali;
- b) interventi formativi riguardanti l'autoimpiego e la creazione di impresa;
- c) costituzione di incubatori di nuova imprenditorialità;
- d) animazione ed assistenza tecnica alla costituzione di consorzi ed imprese miste con partecipazione maggioritaria di imprese localizzate nell'area di intervento;
- e) interventi per sviluppare l'associazionismo economico, la cooperazione aziendale;
- f) interventi per la creazione di servizi nel campo dell'assistenza tecnica e manageriale, della sperimentazione, della qualità e dell'informazione a favore delle imprese;
- g) interventi per la tutela delle condizioni di lavoro e la salvaguardia dell'ambiente;
- h) partecipazione o costituzione di fondi di garanzia fidi da destinare alle finalità previste dal programma.

Le agevolazioni alle piccole imprese vengono attribuite con regole sostanzialmente simili a quelle in essere per gli aiuti alle imprese della legge 448/1992, nell'ambito del *de minimis* (massimo 100 mila ECU nel triennio).

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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, relative a «*Il ruolo della progettazione partecipata nei programmi di sviluppo urbano*» e «*Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale*».

Si è volutamente utilizzata una terminologia differenziata, strumenti e procedure, in quanto lo stato dell'arte e le esperienze fin qui effettuate impongono un chiarimento normativo in entrambi i versanti, sia dello sviluppo economico sia della riqualificazione del territorio.

Gli strumenti negoziali per lo sviluppo economico (contratto di programma, patto territoriale, contratto d'area) sono stati introdotti con una legge, e le norme e procedure per la loro attuazione sono state successivamente regolamentate con delibere del CIPE.

Sulle contraddizioni manifestatesi e sull'opportunità di regionalizzare gli strumenti per lo sviluppo locale (patto territoriale, contratto di programma di PMI) si è già detto⁵⁹. Da registrare un orientamento in tal senso in sede governativa⁶⁰, ed un recente provvedimento⁶¹ che di fatto ha congelato l'applicazione dei contratti d'area.

Gli strumenti concertativi di intervento sul territorio sono stati in parte definiti per legge (programmi integrati di intervento, programmi di recupero urbano), con norme e procedure di intervento successivamente esplicitate con decreti ministeriali sotto forma di bando, che nel limitarne l'applicabilità ai programmi finanziati con i medesimi bandi, hanno contestualmente provveduto alla ridefinizione dei medesimi strumenti sotto nomi diversi (programmi di riqualificazione urbana, contratti di quartiere).

Del tutto anomalo dal punto di vista normativo appare il PRUSST, non solo per le contraddizioni evidenziate in precedenza, ma soprattutto in quanto definisce uno strumento di intervento in assenza di un preciso riferimento legislativo, ed in quanto, qualora riproposto⁶², in virtù del richiamo alla programmazione negoziata confliggerebbe con le attribuzioni che la legge ha ritenuto di dover riservare al CIPE⁶³.

⁵⁹ Roberto Gallia, *Moduli convenzionali e strumenti negoziali*, citato.

⁶⁰ In tal senso si è espresso il Ministro dell'industria Bersani quando, nel corso dell'audizione del 18 novembre 1999 presso la V Commissione della Camera (Resoconto stenografico, Audizione, 35), ha proposto di destinare, su richiesta delle Regioni, nei prossimi bandi della legge 488 una quota delle risorse loro assegnate per alimentare graduatorie separate finalizzate a specifiche aree territoriali; senza per questo voler «immaginare un ulteriore livello di programmazione negoziata su scala locale, ma soltanto di offrire uno strumento che possa essere usato (o non usato) come service per le politiche territoriali e locali».

⁶¹ Deliberazione CIPE 9 giugno 1999, n. 81/99, *Contratti d'area: integrazione direttive e criteri*, in G.U.R.I. n. 163 del 14 luglio 1999.

⁶² In tal senso si sono espressi sia il sottosegretario Mattioli, nella citata audizione parlamentare, sia il direttore generale Fontana, in più occasioni di pubblici incontri.

⁶³ Il CIPE... può definire altresì ulteriori tipologie della contrattazione programmata (NDR: così nel testo) disciplinandone le modalità di proposta, di approvazione, di attuazione, di verifica e controllo, legge 662/1996, art. 2, comma 206.

La sua applicazione pratica ha tuttavia dimostrato l'importanza di attivare la formula del bando per sperimentare gli esiti di un programma innovativo, che nel caso specifico ha evidenziato la necessità, più ancora che l'opportunità, di avviare formule di programmazione dello sviluppo locale in ambiti territoriali che esulano dalle ripartizioni amministrative, in formule aggregative altrimenti non contemplate nella tradizionale strumentazione della programmazione economica (piano regionale o provinciale di sviluppo, piano di settore) e della pianificazione territoriale (in particolare il PTC, piano territoriale di coordinamento, di competenza provinciale).

La formula del bando, attivata invece in presenza di strumenti normativamente definiti quali i patti territoriali, contribuisce al contrario al progressivo decadimento degli stessi strumenti da momento della promozione e della programmazione dello sviluppo locale a formule di meno accesso alla ripartizione delle risorse.

Gli strumenti di intervento sul territorio appaiono oggi oscillare fra queste due ipotesi, non avendo ancora né trovato una collocazione normativa definita né elaborato una prassi consolidata. Per loro, oltre la necessità di essere reimpostati – come già detto – sulla base del concetto di corresponsabilità fra gli impegni presi dagli operatori, pubblici e privati, si è evidenziata anche la necessità di definire l'ambito di intervento, urbano o sovracomunale, e la rispettiva specializzazione.

In particolare, per quanto riguarda gli strumenti di intervento in ambito urbano, avendo anche i piccoli centri avuto occasione di esprimere notevoli potenzialità⁶⁴, appare opportuno superare l'attuale riferimento esclusivo alle città metropolitane o comunque di grande dimensione, retaggio delle tendenze del recente passato – richiamate in premessa – che individuavano nelle autonomie locali (e segnatamente nelle città capoluogo) l'interlocutore privilegiato delle politiche di sviluppo, ignorando il livello regionale.

⁶⁴ Nella Regione Lazio, a seguito di un bando di concorso per la rivitalizzazione dei centri storici minori, numerose amministrazioni hanno avuto occasione di esprimere proposte basate non solo sul recupero fisico degli immobili, ma anche sulla valorizzazione economica dei beni storici ed ambientali presenti nel territorio (cfr. Regione Lazio, Assessorato Urbanistica e casa, *Concorso di idee per la rivitalizzazione dei centri storici minori*, pubblicato in occasione del II° Forum sull'edilizia residenziale pubblica, *Abitare le città del Lazio*, Roma, 13 luglio 1999).

La medesima tematica è oggetto di uno studio di fattibilità finanziato dal CIPE con i fondi della legge 208/1998 (cfr. deliberazione CIPE 6 agosto 1999, n. 135/99, *Legge n. 208/1998 – Riparto quota dei 3.500 miliardi di cui al punto 2.2 della delibera n. 70/1998 destinata alle opere di completamento e agli studi di fattibilità per il Centro-Nord. Modifiche alla delibera n. 52/99 del 21 aprile 1999*, in G.U.R.I. n. 242 del 14 ottobre 1999).

Per quanto riguarda inoltre gli strumenti che coinvolgono ambiti sovramunicipali, sarebbe opportuno accentuare l'attenzione sulle infrastrutture, materiali e/o immateriali, che consentono di dare coerenza alle singole proposte di intervento, private o pubbliche che siano, ed attivare una rete sinergica tra le diverse iniziative.

Considerando che per la programmazione delle grandi infrastrutture a scala sovraregionale o regionale può utilmente essere attivato lo strumento dell'accordo quadro di programma⁶⁵, trovando un raccordo con il programma triennale dei lavori pubblici⁶⁶, sarebbe opportuno che anche gli strumenti di intervento sul territorio, relativi sia agli ambiti urbani sia ai comprensori subregionali, trovassero una propria sede di attuazione ed applicazione a livello regionale, definendo in tale sede un raccordo con gli strumenti specifici per la promozione dello sviluppo economico.

Senza confusione di ruoli e di competenze, si tratterebbe di attribuire ad ogni strumento, sia esso di intervento sul territorio sia esso preposto alla promozione dello sviluppo economico ed occupazionale, la propria rilevanza specifica, mantenendone l'applicazione in capo alle strutture centrali dello Stato solo per gli interventi di interesse nazionale sia per l'impatto territoriale (ad esempio, il porto di Gioia Tauro) sia per la dimensione economica (ad esempio, i contratti di programma proposti da imprese multinazionali o di grande dimensione). In via ordinaria, le strutture ministeriali dovrebbero mantenere solo i compiti di monitoraggio e di indirizzo rispetto alle strategie nazionali, mentre l'applicazione dei diversi strumenti deve essere attuata in sede regionale, con procedure negoziali che vengono affiancate, senza confondersi, alle procedure valutative ed automatiche, correntemente in uso e normativamente già definite⁶⁷.

⁶⁵ Di cui alla legge 662/1996, art. 2, comma 203, lettera c).

⁶⁶ Di cui all'art. 14 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, *Legge quadro in materia di lavori pubblici*, e successive modifiche ed integrazioni; testo aggiornato in S.O. alla G.U.R.I. n. 234 del 5 ottobre 1999.

⁶⁷ D.lgs. 31 marzo 1998 n. 123, *Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'art. 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in G.U.R.I. n. 99 del 30 aprile 1998.