



Progetto urbanistico e qualità della città. Scenari, strumenti, processi

a cura di Gianfranco Buttarelli e di Antonio Cappucciti

INU Edizioni

Progetto grafico
Ilaria Giatti

Prodotto da
INU Edizioni Srl
Via Castro Dei Volsci 14
00179 Roma
Tel. 335-5487645
inued@inuedizioni.it
www.inuedizioni.com
Iscrizione CCIAA
81 4890/95
Iscrizione al Tribunale
di Roma 3563/95

Copyright
INU Edizioni Srl
È possibile riprodurre testi
o immagini con espressa
citazione della fonte

Finito di stampare
Marzo 2018

Officine Grafiche Francesco Giannini & figli S.p.A
Via Cisterna dell'Olio 6/B - 80134 Napoli

ISBN: 978-88- 603-172-4

*PROGETTO URBANISTICO
E QUALITÀ DELLA CITTÀ.
SCENARI, STRUMENTI, PROCESSI*

a cura di Gianfranco Buttarelli e di Antonio Cappuccitti

indice

PRESENTAZIONE <i>Fabrizio Ferracci,</i>	04
PREMESSA <i>Domenico Cecchini,</i>	06
INTRODUZIONE I temi del dibattito, gli argomenti dei contributi. <i>Gianfranco Buttarelli, Antonio Cappuccitti,</i>	08
Pianificare e gestire le trasformazioni della città nell'Urbanistica concertata <i>Antonio Cappuccitti,</i>	18
Il Compendio comunale delle regole per la qualità delle trasformazioni urbane come strumento integrativo della pianificazione locale <i>Gianfranco Buttarelli, Paolo Colarossi,</i>	41
Lo Schema di Assetto Urbanistico del Comune di Fonte Nuova <i>Antonio Di Pietro, Claudia Federici,</i>	70
Lo Schema di Assetto Urbanistico per il centro urbano della città di Latina <i>Cristina Palazzini,</i>	78
Il governo del territorio nella Regione Lazio – Strumenti e norme <i>Daniele Iacovone,</i>	87
L'urbanistica negoziata <i>Giuseppe Naccarato,</i>	104

UN BILANCIO DEI PRINT DEL PRG DI ROMA: La strategia dei Programmi integrati <i>Daniel Modigliani,</i>	117
I Programmi integrati nell'esperienza romana <i>Paola Carobbi, Irene Poli, Chiara Ravagnan,</i>	119
Il Programma di riqualificazione urbana come progetto urbano discreto. Il caso di Ostia ponente <i>Lucio Contardi,</i>	144
I PRINT di cui alla LR 22/97: valutazione economica e utilizzo delle plusvalenze <i>Simone Ombuen,</i>	156
La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di Piani e Programmi <i>Andrea Lorito, Stefano Magaudda,</i>	166
Il sostegno agli interventi di riqualificazione urbana tramite gli incentivi all'attività edilizia, previsti da strumenti canonici, straordinari ed innovativi <i>Roberto Gallia,</i>	179
<i>Bibliografia di riferimento,</i>	192
<i>Profili degli autori,</i>	194

Il sostegno agli interventi di riqualificazione urbana tramite gli incentivi all'attività edilizia, previsti da strumenti canonici, straordinari ed innovativi

Roberto Gallia

Gli scenari sul futuro delle città, confermati dalle tendenze del mercato delle costruzioni, concordano su un arresto dell'espansione e su una rigenerazione urbana fondata, oltre che sulla riqualificazione fisica degli immobili, sull'implementazione dei servizi che consentono di migliorare la qualità della vita dei residenti e creare un clima favorevole allo sviluppo delle attività imprenditoriali. Riflettere su questi complessi scenari può costituire una positiva occasione per aggiornare e modernizzare le competenze dei professionisti, che devono essere in grado di affrontare le nuove sfide del governo urbano.

Premessa

La recessione economica ha modificato sostanzialmente il mercato immobiliare e, anche se molti rimangono ancorati ad una visione nostalgica e sperano che finita la crisi tutto tornerà come prima, sarebbe meglio fare i conti con la realtà di un settore nel quale le iniziative stanno velocemente evolvendo «dall'offerta di nuove abitazioni all'offerta di servizi abitativi»¹.

* Il testo è stato aggiornato con i riferimenti alle innovazioni introdotte dal nuovo Codice degli appalti e delle concessioni (decreto legislativo 50/2016). Per un approfondimento si rimanda a quanto illustrato nel volume *Programmare e progettare*, Legislazione Tecnica, Roma 2017. I miei saggi citati nel testo sono reperibili nel sito www.robertogallia.it, liberamente scaricabili all'indirizzo http://www.robertogallia.it/public/press/?page_id=3.

¹ Banca d'Italia, *Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: una valutazione degli effetti della lunga recessione*, Quaderni di Economia e Finanza n. 263, marzo 2015 (link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0263/QEF_263.pdf)

Il mercato delle costruzioni è profondamente modificato non solo perché si è costruito molto, quanto piuttosto perché l'acquisto di una seconda o terza casa non risulta più un modo adeguato per valorizzare il risparmio privato, vista la crescente difficoltà a trasformare il mattone in liquidità e visti gli importi della tassazione immobiliare, che corrispondono mediamente al costo di un mese di vacanza (in località ambite) in una struttura non di proprietà. Il tutto in assenza della saturazione della domanda, che si è modificata con l'emergere di nuovi bisogni (giovani coppie con reddito non stabile, famiglie monocomponente costituite – prevalentemente – da separati o anziani soli, ecc.) ai quali il mercato delle costruzioni non è stato in grado di dare risposta.

Il 22° Rapporto congiunturale sul mercato delle costruzioni, elaborato dal Cresme, conferma come il segmento principale dell'attività edilizia in Italia rimanga il recupero degli edifici esistenti (72% del settore) ed evidenzia il peso crescente delle opere pubbliche, senza tuttavia sottacere come il consolidamento della riqualificazione del patrimonio abitativo richieda di spostare il baricentro dalla microriqualificazione (del singolo edificio e/o della singola unità immobiliare) a programmi per settori urbani, e come la ripresa delle opere pubbliche sia legata più ad episodi di natura congiunturale e/o procedurale (programmi per l'edilizia scolastica, allentamento del Patto di stabilità per i Comuni, ecc.) piuttosto che a programmi strategici di infrastrutturazione del territorio, a livello nazionale e a livello locale.

Nei due decenni a cavallo del nuovo millennio, le problematiche poste dal mancato aggiornamento della strumentazione urbanistica, sintetizzate dalla discrasia della validità permanente delle previsioni edificatorie dei piani urbanistici a fronte del termine quinquennale di validità (del vincolo preordinato all'esproprio) per le destinazioni a servizi pubblici ed infrastrutture, sono state affrontate con la definizione di procedimenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica, che – in assenza di una legge nazionale – le Regioni hanno diversamente regolamentato, con l'obiettivo – anche – di catturare i plusvalori fondiari generati dagli investimenti immobiliari².

Questo processo, generalmente accettato e sostenuto dal mondo professionale, non ha tenuto in considerazione le innovazioni giurisprudenziali, intervenute contestualmente³, che definiscono le destinazioni urbanisti-

² R. Gallia, *Verso una riforma costituzionale del governo del territorio?*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2014, n. 1, pagg. 9-14.

³ R. Gallia, *Governo della città: la giurisprudenza anticipa l'elaborazione disciplinare*, in «Giurisprudenza di Legislazione Tecnica», 2014, n. 1, pagg. 119-122.

che relative ai servizi di interesse locale quali vincoli conformativi con validità a tempo indeterminato, e non più quali vincoli preordinati all'esperto, la cui validità è limitata nel tempo.

Contemporaneamente è stata sottovalutata la riflessione, avviata nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo, in merito alle dotazioni infrastrutturali (di un territorio e/o di un'area urbana) necessarie per garantire la qualità della vita degli individui e delle famiglie e a sostenere le condizioni per l'insediamento e lo sviluppo dell'impresa, assunte quali obiettivi da conseguire nella dotazione di servizi misurabili nella disponibilità sia qualitativa sia quantitativa⁴.

A chi scrive era stato affidato il compito di illustrare (nella sessione formativa del 5 novembre 2015) la possibilità di realizzare interventi di riqualificazione urbana che, non determinati da obiettivi di valorizzazione immobiliare, fossero finalizzati a conseguire obiettivi di dotazione di servizi, utilizzando gli strumenti normativi e procedurali già disponibili. La pubblicazione, nel medesimo periodo, del bando per la definizione del «Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate» (DPCM 15 ottobre 2015), accolto con perplessità da molti colleghi, ha agevolato la discussione seminariale, sintetizzata nella illustrazione che segue.

Il Piano nazionale per le aree urbane degradate

Sulla G.U. n. 249 del 26 ottobre 2015 è stato pubblicato il D.P.C.M. 15 ottobre 2015 «Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate», che approva il bando per l'attribuzione dei finanziamenti, disposti dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, comma 431), per la realizzazione di interventi diretti alla riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale⁵.

Gli interventi possono essere proposti da tutte le Amministrazioni comunali,

⁴ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2008, N. 1, pagg. 11-44.

R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2008, N. 3, pagg. 877-895.

R. Gallia, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2016, N. 3, pagg. 781-799.

⁵ R. Gallia, *Il Piano nazionale per la riqualificazione delle aree urbane degradate*, in «Bollettino di Legislazione Tecnica», edizione on line, Fast Find AR1155.

senza limitazioni di soglie demografiche e/o di estensioni territoriali, purché ricadenti in «aree urbane degradate», individuate matematicamente dalla combinazione dell'indice di disagio sociale (IDS) e dell'indice di disagio edilizio (IDE), definiti dall'Istat in base ai dati del Censimento 2011.

Il relativo Fondo, la cui dotazione - di circa 194 milioni di euro - fa parte del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri (Centro di responsabilità "8 - Pari opportunità"), è destinato alla realizzazione di interventi di riqualificazione di beni pubblici e/o privati, purché in grado di perseguire il prevalente interesse pubblico degli obiettivi di natura sociale ed ambientale. Questa formulazione, che ha lasciato perplessi molti professionisti in quanto mette al centro della progettazione gli obiettivi da perseguire piuttosto che gli aspetti tecnico-ingegneristici degli interventi costruttivi, non risulta né nuova né estemporanea, bensì una concreta applicazione della «perequazione infrastrutturale» (articolo 22 della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale), alla quale è assegnato l'obiettivo di contrastare i divari di sviluppo tra le aree del Paese anche per il tramite di una ricognizione delle dotazioni infrastrutturali, da effettuare «*confrontando i livelli di servizio, misurati da appropriati indicatori, forniti dalle infrastrutture in essere, ... con uno standard di servizio definito con riferimento all'intero Paese e all'Unione Europea*» (decreto interministeriale 26 novembre 2010, che ne disciplina l'applicazione).

L'attenzione ai «livelli di servizio forniti dalle infrastrutture», abbinata alla rinnovata definizione di infrastruttura («*i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi 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*»), comporta il definitivo superamento delle distinzioni fra opere e servizi, pubblici o di interesse pubblico, di proprietà pubblica o privata, risultando prioritaria la finalità dei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese⁶.

Ne risulta che il governo del territorio torni prepotentemente di attualità come sede nella quale valutare non tanto la perequazione degli interessi della proprietà immobiliare con la tutela degli interessi pubblici differenziati, quanto piuttosto il conseguimento dei livelli essenziali di cittadinanza definiti dalle politiche di sviluppo e coesione⁷.

⁶ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2011, N. 3, pagg. 711-722.

⁷ R. Gallia, *La geografia dei divari*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2008, N. 4, pagg. 1129-1149.

Pianificazione urbanistica e politiche di sviluppo

Ad uno scenario aggiornato, nel quale la pianificazione territoriale concorre alle politiche di sviluppo, dovrebbe essere adeguata la prassi di una pianificazione urbanistica orientata alla riqualificazione dell'esistente, in luogo di riproporre obsoleti strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica, finalizzati al recupero dell'eventuale plusvalore fondiario prodotto dalla rigenerazione urbana.

Ancora con questo (non più attuale) obiettivo si muovono i cd Piani Casa elaborati dalle Regioni, che propongono incentivi sotto forma di incrementi volumetrici, ed anche la proposta di legge in materia di contenimento del consumo di suolo⁸, che affida alle Regioni il compito di orientare l'iniziativa dei Comuni per individuare – negli strumenti di pianificazione – gli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, intesi prevalentemente quali interventi costruttivi giustificati da una finalizzazione (dichiarata ma non dimostrata) all'incremento e al miglioramento della dotazione dei servizi, all'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, alla realizzazione di residenza sociale.

L'abbinamento tra strategie territoriali e politiche di sviluppo riceve maggiori attenzioni in sede comunitaria, con l'elaborazione di politiche per le città mirate a costruire una Agenda urbana europea, alla quale dovrebbero concorrere le Agende urbane nazionali⁹. Si ricorda brevemente che l'Agenda Urbana Europea è concentrata su un numero limitato di obiettivi, con particolare attenzione all'inclusione sociale, al cambiamento demografico e alla sostenibilità ambientale; che azioni mirate allo «sviluppo urbano sostenibile» sono inserite fra le iniziative finanziabili dal Fondo di sviluppo regionale (FESR) nel periodo di programmazione 2014-2020; che il regolamento 1301/2013, che disciplina l'utilizzo del FESR, prevede che lo sviluppo urbano sostenibile sia intrapreso tramite «investimenti territoriali integrati», finanziabili con i diversi fondi strutturali (FESR, FSE, Fondo coesione), da realizzare tramite «azioni innovative» che comprendano studi e progetti pilota diretti ad identificare o sperimentare nuove soluzioni.

Una attenzione alle politiche di sviluppo e coesione era presente nella proposta di legge per il governo del territorio predisposta dalla commissione presieduta dal Prof. Karrer, presentata nell'estate 2014 e decaduta insieme

⁸ Camera dei Deputati, disegno di legge 2039 (link: <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=2039>).

⁹ R. Gallia, *Le nuove sfide per il governo delle città*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2013, n. 3, pagg. 1-6.

al ministro proponente. In particolare, la parte che prevedeva l'introduzione delle «dotazioni territoriali essenziali» e degli «ambiti territoriali unitari» (in sostituzione, rispettivamente, degli «standard urbanistici» e delle «zone territoriali omogenee» introdotte dalla cd "legge ponte" del 1975), se collegata ai processi di perequazione infrastrutturale (dei quali si detto in precedenza), avrebbe potuto avviare l'auspicabile evoluzione dalla nozione di standard urbanistico (ovvero la superficie delle aree individuate per la realizzazione di verde e servizi) verso la nuova definizione di dotazione infrastrutturale (ovvero i servizi realizzati e le aree verdi attrezzate, realmente disponibili); adeguamento comunque perseguibile anche in assenza di innovazioni legislative¹⁰.

Le dotazioni territoriali

La determinazione dei requisiti del territorio antropizzato, sia nella dimensione urbana sia in ambito extra-urbano, attualmente affidati agli standard urbanistici quali quantità di aree destinate a verde e servizi all'interno di uno strumento urbanistico, possono evolversi positivamente nella dotazione di servizi, misurabili nella disponibilità sia qualitativa sia quantitativa.

Il processo evolutivo degli standard urbanistici, dal dato quantitativo (dei mq/abitante degli strumenti urbanistici) al contenuto qualitativo (della disponibilità del servizio per tipologia di destinatario), ha riscosso una qualche attenzione nella legge finanziaria per l'anno 2008 (legge 244/2007, articolo 1, commi 258 e 259), che ha attribuito – di fatto – all'edilizia residenziale sociale la qualità di standard urbanistico, con l'obiettivo di agevolare la destinazione residenziale delle aree rese disponibili da una rivisitazione degli standard sovradimensionati, ovvero dalla presenza di un esubero di aree a standard già acquisite e non utilizzate a tal fine, ancora nel possesso dei Comuni sia perché i proprietari espropriati non ne hanno chiesto la retrocessione sia perché derivanti da cessioni e/o permutate.

Tuttavia la nozione di «dotazione territoriale» ha preso corpo al di fuori dei provvedimenti in materia urbanistica, con l'approvazione del QSN 2007-2013 (delibera CIPE 82/2007) che, con l'intenzione di attribuire «un ruolo

¹⁰ R. Gallia, *Politiche territoriali e trasformazioni urbane: quale futuro?*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2014, n. 3, pagg. 1-10.

R. Gallia, *Standard urbanistici, dotazioni territoriali, regolamento edilizio unico nazionale*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2016, N. 1, pagg. 57-61.

centrale alla produzione ed alla promozione di servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire», ha individuato gli «obiettivi di servizio» e definito i «target» da conseguire in settori predeterminati¹¹. La nozione viene rafforzata dal processo di «perequazione infrastrutturale» (già richiamato) che avrebbe dovuto avviare la ricognizione di tutte le infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico (indipendentemente dalla loro natura proprietaria, pubblica o privata) al fine di determinare il fabbisogno infrastrutturale necessario per consentire che tutte le aree del Paese presentino le stesse condizioni di offerta di servizi per le famiglie e per le imprese.

Al riguardo, appare opportuno riflettere in merito alle conseguenze della costante elusione della finalità attribuita alla programmazione triennale dei lavori pubblici, quale allocazione della spesa pubblica sulla base delle necessità evidenziate dalla “analisi dei fabbisogni”, come prescritto dalla legge “Merloni” 109/1994 con riferimento ai lavori pubblici e riconfermata, senza modifiche, dal Codice dei contratti pubblici (d.lgvo 163/2006), il quale prescrive che il programma triennale costituisca «*momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni*» di opere e di servizi. In oltre venti anni di applicazione non si è mai discusso sull’acquisizione, validazione ed uso dei dati ai fini della programmazione, e l’analisi dei fabbisogni (quando prodotta) è coincisa con la formulazione di un adempimento meramente burocratico; degenerazione incentivata dall’obbligo di redigere il programma triennale secondo lo schema-tipo predisposto dal Ministero delle infrastrutture (da ultimo D.M. 11 novembre 2011), che privilegia, di fatto, la programmazione finanziaria degli investimenti, tesa ad individuare ed accertare la fonte, la natura e la dimensione delle risorse che contribuiscono a definire il quadro delle disponibilità finanziarie, senza nulla dire sull’analisi dei fabbisogni¹².

¹¹ Per un approfondimento, oltre al saggio citato nella precedente nota n. 6, si rimanda alla pagina dedicata nel sito dell’Agenzia per la coesione territoriale (link: http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2007-2013/QSN_-_Attivita/Obiettivi_di_Servizio/index.html).

¹² Nel frattempo il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni (d. lgs. 50/2016) ha anche modificato i procedimenti relativi alla programmazione ed alla progettazione, sostituendoli con un procedimento tripartito in pianificazione, programmazione e progettazione. In particolare, nei livelli di progettazione definiti con il nuovo ordinamento (e precisati con il primo correttivo) vengono eliminati lo studio di fattibilità e il progetto di massima e viene introdotto il progetto di fattibilità tecnica ed economica, mantenendo sostanzialmente inalterati il progetto definitivo e il progetto esecutivo. Nel precedente ordinamento la progettazione (di mas-

Nonostante questi limiti, appare opportuno ricordare che l'Istat, a partire dal QCS 2000-2006, è impegnato alla creazione della «Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo», che contiene centinaia di indicatori, rilevati a partire dal 1995, organizzati a livello regionale, subregionale (province) e, in alcuni casi, comunali (limitatamente alle città capoluogo di provincia)¹³.

A questo nuovo scenario dovrebbe essere adeguata la prassi di una pianificazione urbanistica orientata alla riqualificazione dell'esistente, ricordando come non tutte le destinazioni di pubblico interesse definite dalla pianificazione urbanistica costituiscano vincolo preordinato all'esproprio; orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza amministrativa, che ha attuato quanto illustrato dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza 179/1999, ha dichiarato che la destinazione di un'area a «costruzioni pubbliche d'importanza locale» non costituisce un vincolo di natura espropriativa (della proprietà privata) bensì un vincolo di natura conformativa (della proprietà privata) alle previsioni di piano nel perseguire interessi pubblici, e quindi risulta un vincolo non soggetto a decadenza, in quanto «*non sono annoverabili tra i vincoli a contenuto «sostanzialmente espropriativo» le destinazioni urbanistiche realizzabili attraverso l'iniziativa privata in un contesto di libero mercato*»¹⁴.

Ne discende che l'acquisizione e la disponibilità pubblica di aree da destinare a standard urbanistici, argomento di riferimento delle politiche urbane fondate su ipotesi di perequazione urbanistica e di accordi pubblico-privati basati sul riconoscimento di incrementi volumetrici, può lasciare il campo a un governo della città fondato sulla ricerca di una qualità urbana orien-

sima, definitiva, esecutiva) veniva avviata a valle della fase programmazione (programma triennale ed elenco annuale), mentre nel nuovo ordinamento il livello iniziale di progettazione (di fattibilità tecnica ed economica) non costituisce l'avvio a realizzazione di una infrastruttura, in quanto deve essere preceduto da una decisione, da assumere in sede di «pianificazione», in merito alle «*specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire*», sulla base delle quali il progetto di fattibilità deve valutare - fra alternative possibili - la soluzione che presenti «*il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività*». L'esito del progetto di fattibilità (che potrebbe indicare anche l'opzione "zero", cioè di non realizzare l'infrastruttura individuata in sede di pianificazione) viene quindi utilizzato in sede di «programmazione» per assumere le decisioni in merito al finanziamento ed alla realizzazione dell'infrastruttura. A valle della programmazione si procederà alla progettazione definitiva ed esecutiva e alla cantierizzazione dell'infrastruttura.

¹³ Si rimanda alla pagina «Indicatori per le politiche di sviluppo» del sito dell'istat (link: <http://www.istat.it/it/archivio/16777>).

¹⁴ Vedi precedente nota n. 3.

tata non solo alla riqualificazione del costruito (funzionale, estetica, ambientale, energetica, ecc.), ma anche al conseguimento di uno standard più elevato (sia quantitativamente che qualitativamente) nella dotazione infrastrutturale, e quindi dei servizi che determinano la qualità della vita dei residenti e l'appetibilità del territorio per lo sviluppo di impresa.

Dato per acquisito che la nozione di infrastruttura (che garantisce un servizio) comprenda in maniera inscindibile sia l'immobile sia la gestione, la individuazione e la definizione dei servizi che concorrono alla dotazione territoriale necessita di una riflessione e un approfondimento che tenga conto sia della differenziazione (operata dalla giurisprudenza costituzionale) tra i servizi a contenuto economico (la cui regolamentazione è di competenza esclusiva statale, con riferimento alla materia «tutela della concorrenza») e i servizi non economici (la cui regolamentazione è di competenza residuale regionale), esplorando anche le potenzialità dei nuovi strumenti di partenariato pubblico-privato che non si configurano quale esternalizzazione del servizio (in particolare, il contratto di disponibilità¹⁵), e le opportunità offerte dalla decisione comunitaria 2012/21/UE in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale¹⁶.

Quale futuro?

Che un piano urbanistico possa individuare e disciplinare l'allocazione della spesa pubblica per conseguire adeguati «obiettivi di servizio», sin-

¹⁵ Il contratto di disponibilità (articolo 160-ter D.lgs. 163/2004 Codice dei contratti pubblici, ora articolo 188 D.lgs. 50/2016) è una formula di concessione fondata non sulla spartizione di utili e/o rendimenti generati dalla gestione di una infrastruttura, bensì sulla ripartizione dei rischi e delle opportunità insite alla costruzione e gestione di una infrastruttura di interesse pubblico.

R. Gallia, *Il contratto di disponibilità*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2013, N. 3, pagg. 441-454.

R. Gallia, *Il contratto di disponibilità: questo sconosciuto*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2013, n. 2, pagg. 17-23.

¹⁶ I servizi di interesse economico generale (SIEG) comprendono:

- l'assistenza sanitaria,
- l'assistenza di lunga durata,
- i servizi per l'infanzia,
- l'accesso e la reintegrazione nel mercato del lavoro,
- l'edilizia sociale,
- l'assistenza e l'inclusione sociale di gruppi vulnerabili.

ceramente appare non credibile e non proponibile. Al contrario sarebbe necessario più che opportuno riproporre una positiva commistione fra pianificazione territoriale e programmazione della spesa, per il riequilibrio dei divari territoriali, curando gli aspetti localizzativi a partire dagli ambiti sovracomunali.

Volendo fare un esempio concreto, nella Regione Lazio, secondo le rilevazioni dell'Istat, il Sistema Locale del Lavoro¹⁷ di Roma nel 2001 era costituito da 61 comuni (la Capitale e 60 comuni contermini, comprendenti circa il 20% del territorio regionale) e vi risiedeva circa i 2/3 della popolazione regionale, mentre nel 2011 è costituito da 83 Comuni (che occupano circa il 27% del territorio regionale) e comprende circa i 3/4 della popolazione insediata nella regione. Non servono particolari elaborazioni per comprendere come questa dinamica, qualora non governata e abbandonata all'evoluzione spontanea (come la realtà ci mostra), condurrà alla inevitabile congestione dell'area metropolitana e all'irreversibile declino del restante territorio regionale, incrementando i rispettivi disagi socio-economici, distinti e speculari.

Intervenire nel contesto regionale richiede anche di attivare adeguate politiche urbane. Gli interventi avviati in sede nazionale, a partire dal Piano nazionale per le città, non tengono conto né dell'evoluzione degli scenari di riferimento né delle elaborazioni prodotte in sede comunitaria, e appaiono come iniziative episodiche non collegate né coordinate in un disegno strategico finalizzato ad accompagnare e/o orientare i mutamenti in atto¹⁸.

In particolare, per lo specifico delle politiche urbane, c'è da chiedersi se il ruolo della rendita fondiaria, da sempre motore dei processi di antropizzazione del territorio e regolatrice – di fatto – delle dinamiche dello sviluppo urbano, risulti ancora attuale in uno scenario vocato alla riqualificazione dell'esistente ed al contenimento del consumo di suolo. Riflessione che potrebbe costituire una positiva occasione per aggiornare e modernizzare le capacità sia delle Amministrazioni sia dei professionisti.

¹⁷ I Sistemi locali del lavoro (SLL) costituiscono una zonizzazione dinamica delle aree definite "bacini del mercato del lavoro", individuate dall'Istat in base ai dati censuari (link: <http://www.istat.it/it/strumenti/territorio-ecartografia/sistemi-locali-del-lavoro>) e assunte quale base delle rilevazioni socioeconomiche infracensuarie, con l'obiettivo di migliorare la disponibilità di statistiche territoriali. A partire dalla programmazione 2000-2006 sono stati individuati quali ambiti utilizzabili per la programmazione e la valutazione delle politiche di sviluppo.

¹⁸ R. Gallia, *Il futuro delle città: politiche urbane in ordine sparso*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2014, n. 4, pagg. 39-42.

Inoltre, l'avvio a realizzazione dei programmi urbani definiti in sede sia nazionale sia comunitaria (sintetizzati nel quadro sinottico allegato), richiede alle Amministrazioni ed ai progettisti uno sforzo per recuperare le disattenzioni che hanno caratterizzato la realizzazione delle infrastrutture, sia nel valutare la loro opportunità sia nel controllare la loro realizzazione¹⁹. Anche la partecipazione ai bandi (previsti a partire dai primi mesi dell'anno 2016), affrontando la complessità (e le incoerenze) di localizzazioni disomogenee e di obiettivi simili ma non coincidenti, può costituire una positiva occasione per aggiornare e modernizzare le capacità sia delle Amministrazioni sia dei professionisti.

Copia editoriale

¹⁹ R. Gallia, *Infrastrutture e aiuti di Stato*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2013, N. 4, pagg. 791-804.

R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2013, N. 1-2, pagg. 149-162.

R. Gallia, *I contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2013, n. 1, pagg. 23-28.

R. Gallia, *Il controllo della spesa per il finanziamento e la realizzazione delle opere pubbliche*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2012, n. 1, pagg. 10-16.

Aree urbane
Quadro
sinottico dei
programmi
di intervento

	Piano nazionale aree urbane degradate	Programma straordinario periferie	PON Città Metropolitane	Azioni urbane innovative
Ambiti territoriali	• Aree urbane degradate (ambiti comunali definiti sulla base di indicatori statistici, senza ulteriori limitazioni)	• Città metropolitane • Comuni capoluoghi di Provincia	• Città metropolitane	• Comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti; • associazioni di Comuni, anche di Regioni diverse e/o transfrontaliere, che insieme presentino il requisito di popolazione non inferiore a 50 mila abitanti.
Dotazione finanziaria	194 Mil €	500 Mil €	892 Mil €	372 Mil €
Contenuto e finalità	Insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità urbana e alla riqualificazione del tessuto sociale, alla riqualificazione ambientale.	Realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti.	Sostenere i diversi Comuni capoluogo nell'affrontare simultaneamente la questione metropolitana nei suoi caratteri comuni e negli elementi di differenziazione interna sul territorio nazionale	Individuare ed a testare nuove soluzioni che affrontino i problemi relativi allo sviluppo urbano sostenibile e che siano rilevanti a livello europeo.
Obiettivi	Attivazione di servizi e interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione e rigenerazione urbana con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive, senza ulteriore consumo di suolo.	• accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, • potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, • sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di <i>welfare</i> metropolitano.	Miglioramento di qualità ed efficienza dei servizi urbani e dell'inclusione sociale a vantaggio della popolazione più fragile	Offrire alle autorità urbane europee spazi e risorse per testare nuove e audaci idee per affrontare sfide interconnesse e verificare come tali idee rispondano alla complessità delle realtà sociali

	Piano nazionale aree urbane degradate	Programma straordinario periferie	PON Città Metropolitane	Azioni urbane innovative
Interventi ammissibili	Interventi di riqualificazione di beni pubblici e/o privati: • che assolvano ad un interesse pubblico anche di valore storico o artistico, con riferimento al miglioramento della qualità del decoro urbano; • volti a sostenere l'attrattività della scuola e l'orientamento formativo dei giovani, ivi comprese idonee attrezzature per i disabili; • volti ad assicurare la protezione e l'accoglienza di adulti e minori vittime di violenza, tratta, sfruttamento e abusi sessuali; • volti alla riduzione della marginalità e del disagio, anche della popolazione immigrata; • per le esigenze delle famiglie, per la cura dei bambini e degli anziani; • rivolti a garantire la sicurezza e salubrità dell'abitare, il risparmio energetico, la mobilità alternativa, il ciclo virtuoso dei rifiuti, la sostenibilità ambientale complessiva degli interventi; • volti a stimolare l'insediamento di nuove attività imprenditoriali giovani.	(non definiti)	Azioni: 1 Agenda digitale metropolitana; 2 Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana; 3 Servizi per l'inclusione sociale; 4 Infrastrutture per l'inclusione sociale; 5 Assistenza Tecnica Driver di sviluppo progettuale: 1 Applicazione del paradigma "Smart city" per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città. 2 Promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio. Progetti che affrontino le seguenti problematiche: • povertà urbana (con particolare attenzione per i quartieri più disagiati); • integrazione di migranti e rifugiati; • transizione energetica; • occupazione e competenze nell'economia locale.	Progetti che affrontino le seguenti problematiche: • povertà urbana (con particolare attenzione per i quartieri più disagiati); • integrazione di migranti e rifugiati; • transizione energetica; • occupazione e competenze nell'economia locale.
Contributo finanziario	Non inferiore a 100 mila euro e non superiore a 2 Mil €	(non definito)	Spesa ammissibile pubblica	80% dei costi ammissibili del progetto, fino ad un massimo di 5 Mil €

