

Rapporto di lavoro per il Cresme-Formez

**Partenariato e scambi tra pubblico-privato nelle
trasformazioni urbane e territoriali**

BOZZA

Roma, novembre 2006

Premessa.....	3
1. Pubblico e privato	7
1.1 Trasformazioni consolidate.....	7
1.2 Critiche alla regolazione pubblica.....	8
1.3 Evoluzione delle pratiche di regolazione.....	9
1.4 Il punto di partenza: la “privatizzazione” immobiliare.....	10
3.6 Metafisica del patrimonio.....	12
2. Orientamenti normativi degli scambi.....	13
2.1 Orientamenti della Comunità Europea.....	13
2.2 Orientamenti generali dei paesi europei.....	14
2.3 Normativa italiana.....	15
2.4 La valutazione degli impatti	16
3. Partnership.....	24
3.1 Il radicamento delle partnership.....	24
3.2 Incentivare la progettualità: concorsi e manifestazione di idee.....	25
3.3 Gli APQ per le città	28
3.4 Le Società di Trasformazione Urbana.....	31
4. Pratiche di scambio	43
4.1. L’amministrazione negozia.....	43
4.2. Programmi Integrati.....	44
4.3 Contratti di quartiere	58
4.4 Scambio edificatorio e compensazione.....	62

Premessa

Il tema del partenariato pubblico-privato si presta a una confusione tanto radicata quanto generica.

Da tempo, almeno venti anni, è stato fatto notare che nel dibattito sono profondamente intrecciate le riflessioni originate dalla evoluzione delle pratiche di piano e quelle scaturite dalle critiche ideologiche all'orientamento riformista (della retorica, del battage dottrinale, talvolta perfino del livore ideologico).

In particolare dagli anni ottanta una vigorosa iniziativa culturale e amministrativa cerca di promuovere forme di piano 'orientate al mercato', un termine composito che significa orientamento al sostegno dell'economia e in particolare degli interessi di alcune categorie di operatori (imprenditori e promotori immobiliari, soprattutto nel più rapido e redditizio settore degli uffici); quando non forme di de-regolazione e privatizzazione tout-court.

E viceversa, l'evoluzione normativa è proceduta fortemente nella direzione della regolazione mista pubblico-privato dello sviluppo fondiario. Negli ultimi venti anni è innegabile che una rilevante quantità di iniziative e politiche pubbliche abbia fatto perno su una varietà o strumenti di incitazione alle partnership.

La caratteristica tipica di queste esperienze incrementali è però di proporsi come pratiche modeste, dai confini spesso incerti e dalla incidenza limitata. Non per questo meno interessanti o problematiche, ma certo quantitativamente poco esaltanti. Ha commentato a questo proposito un protagonista autorevole di questa stagione: "...i programmi delle opere pubbliche contengono ancora richieste molto scontate: parcheggi, opere pubbliche minori di urbanizzazione, e poco altro. Non ho trovato negli elenchi il soddisfacimento di opere di rilievo più complesso: un auditorium, una struttura museale, un centro culturale, un complesso polivalente..."⁽¹⁾.

¹ Paolo Urbani, docente di diritto ed esperto di Urbanistica negoziata, titolo appunto di un suo libro importante (Bollati Boringhieri, Torino, 2000).

Quindi, la prima difficoltà che si trova ad affrontare qualsiasi discussione del ruolo delle partnership nella regolazione fondiaria riguarda il contrasto tra il peso degli argomenti ideologici, e la grana fine delle pratiche. Va subito anticipato che queste ultime sono sempre più limitate e specifiche (anche se non in peso aggregato) di quanto astrattamente possibile. Questo lavoro cercherà quindi di porsi il più possibile ‘a ridosso’ delle pratiche, pur affrontando in via preliminare il contesto più ampio nel quale si pongono, in particolare per limitare la portata del riferimento automatico alle pratiche di mercato.

La seconda questione riguarda la specificità territoriale delle partnership. Anche in questo caso vale una avvertenza: mentre i singoli istituti e accordi sono oggetto di manualistiche specialistiche, per quanto riguarda la trasformazione fondiaria un carattere specifico viene dal contesto territoriale e urbanistico (che influenza fortemente il valore potenziale); e dal contesto programmatico e normativo (dal quale dipende la fattibilità), nel quale i singoli ‘scambi’ sono inseriti. In altre parole, è necessario porre l’attenzione sul fatto che questi ‘scambi’ avvengono sul terreno della regolazione urbanistica, che non è un vero mercato, e che pertanto richiedono l’attivazione di una varietà di strumenti (come vedremo, di accordo locale, di valutazione dei progetti, ecc.).

Lo sviluppo della forma dello scambio nei processi decisionali che riguardano il territorio è materia di diversi approcci e pratiche disciplinari. Con la dizione di PPP si fa solitamente riferimento a un’ampia varietà di fattispecie. La definizione prevalente è estensiva, ed include tutti quegli interventi che comportano uno scambio di risorse (anche finanziarie, ma non solo), diritti, e quote patrimoniali, al fine di realizzare interventi di trasformazione del territorio. Questi ultimi possono essere sia opere pubbliche (infrastrutture e attrezzature: comunque gestite, eventualmente in regime di *Project financing*); oppure iniziative di interesse privato eventualmente integrate in più ampi progetti. Ci sono dei vantaggi evidenti nel mantenere questa ampiezza di sguardo, dato il carattere in movimento del panorama complessivo.

In seguito, però, si preferirà distinguere due ambiti intermedi:

- le *partnership* nel senso più vasto, dove sono preponderanti gli scambi immateriale tra autorità pubblica e soggetti privati, imprenditoriali e non, che costituisce un po’ lo sfondo dei processi di evoluzione della regolazione amministrativa dello sviluppo fondiario; è opportuno ricordare che questa ampia definizione sottolinea gli orientamenti di più lungo periodo, e che il problema affrontato è principalmente quello di apprendimento collettivo (di nuove forme di azione e intervento), mentre gli aspetti operativi possono non essere al centro dell’attenzione;

- lo *scambio* tra soggetti privati, per lo più a carattere imprenditoriale, e autorità pubbliche su singoli interventi, che comporta una specifica forma organizzativa, un orientamento politico-strategico, un regime di accordo, dove avvengono gli scambi di risorse in contesti altamente regolati.

Pubblico privato

Questa apparente sproporzione merita l'approfondimento contenuto nella Prima parte, e in particolare nel primo paragrafo di questa, che ricostruisce il clima che ha segnato il passaggio dalla preminenza (per lo meno ideologica) del sistema pubblico di pianificazione al regime di scambi. La diffusione delle PPP è infatti il punto di arrivo di un processo, iniziato più di trenta anni fa, con ambizioni più radicali. Obiettivo della critica di allora era la eradicazione della regolazione pubblica del piano e la sostituzione del (o restituzione a, come si pretendeva) mercato delle decisioni di sviluppo. In questo senso, le PPP sono, più che un punto di arrivo, una deviazione originale da quel percorso.

Orientamenti e normative

Nella seconda parte sono approfondite le condizioni normative alla luce anche della pressione che viene dagli orientamenti comunitari.

In particolare, la direttiva europea sugli appalti, per quanto generica, procede in questa direzione e presenta degli evidenti solleciti ad approfondire questi orientamenti; che diventano più cogenti quando sono visti in controluce con gli orientamenti della programmazione dei fondi strutturali per il prossimo ciclo di programmazione.

A questo scopo, è utile confrontare le tendenze di riforma in corso nei paesi europei. Alcune questioni sono state infatti approfondite da altri contesti nazionali in modo esemplificativo. Come in altre occasioni, dei processi di 'europeizzazione' delle politiche possono investire anche questo ambito, portando ad una più rapida omogeneizzazione.

Infine, sono considerati il quadro –ancora incompleto- della riforma urbanistica in corso; e le prime sperimentazione, tramite formule ad hoc nelle diverse regioni, modelli di perequazione dei diritti fondiari.

Partnership

La terza parte affronta più precisamente la questione del radicamento delle partnership nelle trasformazioni territoriali. Questo percorso è avvenuto con una certa lentezza nel corso di un periodo di tempo abbastanza lungo.

Sono approfonditi i termini specifici relativi alla valutazione dei progetti integrati, con riferimento anche alla valutazione di (alcuni) piani e programmi introdotta dalla legislazione comunitaria, e non ancora interamente ripresa dalla

nostra; e al *territorial assessment* svolto in alcuni paesi e che può rappresentare un interessante riferimento anche per il nostro.

Questa è contrastata con alcune esperienze istruttive:

- la privatizzazione del patrimonio (la semplice vendita di asset pubblici), che mostra come tutte le politiche di attivazione del mercato ‘attraversano’ un riferimento locale che sovente le riformula;
- le misure di incentivazione della progettualità negli accordi integrati, che mostra come l’apertura dei programmi sia proceduta da forme primitive di concorsi di idee fino alla realizzazione di vere e proprie partnership anche in questo ambito;
- gli accordi di programma quadro tra governo e enti territoriali (programmazione pubblica) dove si manifesta con evidenza una domanda di valutazione fortemente orientata al contesto. Come si vedrà, in questi casi estremi emergono con evidenza i problemi non superficiali di questo genere di innovazione: la selettività, la coerenza delle proposte, l’integrazione, il decentramento;
- le società di trasformazione urbana.

Pratiche di scambi

Infine, nell’ultima parte vengono prese in esame alcune tipologie di scambi pubblico-privato rilevanti ai fini di una valutazione delle pratiche in corso in Italia. La finalità è la ricostruzione delle operazioni entro le quali si rintracciano elementi di scambio e cooperazione tra soggetto pubblico e privato. Si tratta di fattispecie diverse, sui quali molto si è lavorato in termini sperimentali negli ultimi anni.

Sono stati considerati quattro casi, approfonditi in altrettante schede: lo scambio ordinario nella formazione dei piani; i programmi integrati, nelle loro successive evoluzioni; i contratti di quartiere; il piano dei servizi e le opere a scomputo.

Le schede descrivono la natura e l’area di intervento, i soggetti partecipanti, i termini dello scambio (previsto, attuato, a consuntivo), i criteri economici ed urbanistici di valutazione delle proposte (previsto, attuato, a consuntivo), l’iter di approvazione e le modalità organizzative con cui l’Amministrazione può gestire la negoziazione (previsto, attuato, a consuntivo).

Inoltre, attraverso un’individuazione dei contesti locali nei quali le condizioni e le possibilità trasformatrice siano adeguate al ricorso ai modelli di trasformazione definiti in precedenza, si cercherà di individuare alcune temi e aree-campione del territorio leccese, eventualmente su segnalazione della stessa Amministrazione, sulle quali ragionare in termini di una sorta di “fattibilità di massima”: condizioni e requisiti di intervento, prima analisi della domanda, dimensionamento approssimativo delle opere pubbliche necessarie, possibilità di apporto di risorse private. La finalità principale è quella di

consentire all'Amministrazione di sondare le condizioni locali e di orientarsi nella scelta di modalità di intervento più appropriate alle differenti situazioni urbane.

1. Pubblico e privato

Nella recente stagione legislativa, diverse regioni si sono cimentate in numerose riforme, sia sul tema dei programmi integrati che della perequazione urbanistica.

L'attenzione a questi temi riflette il consolidato clima culturale nel quale oggi operano i protagonisti - parte pubblica e parte privata - delle trasformazioni del territorio, che possono essere sintetizzati in pochi passaggi (seguendo P. Stella Richter): il rafforzamento dell'istanza generale di giustizia distributiva; la tendenza alla *soft regulation* e all'agire per accordi piuttosto che per atti autoritativi; la marginalizzazione dell'istituto espropriativo; la valorizzazione del ruolo del privato, anche per attività di interesse generale, nel contesto della c.d. *sussidiarietà orizzontale*; la maggior efficacia e visibilità del potere pubblico locale nel governo del territorio; la crisi della finanza locale.

1.1 Trasformazioni consolidate

Brevemente, si può ricordare che questa problematica si pone a seguito di un ventennio durante il quale sono avvenute una serie di ridefinizioni epocali del ruolo dell'operatore pubblico, in particolare riguardo al territorio.

- da una parte, lo stato fa meno cose: si dismettono attività e si vendono imprese e public utilities; si sollecita il contracting out dei servizi pubblici, soprattutto in ambito locale (acqua, trasporti...); si deregolamentano interi settori (trasporti locali...).
- anche il piano (non l'atto singolo, ma l'intero sistema della pianificazione) "fa" meno cose; si dismettono le azioni nel più vasto campo delle politiche sociali, e di conseguenza ne esce ridotto l'ambito di competenza e attività del piano (ritorno alla esclusività o preminenza del land use planning);
- viceversa, non tutte le cose passano dallo stato, e tantomeno dal piano: sono avvenuti tentativi di by-pass attraverso a) procedure semplificate (cfr. l'invocazione di automatismi nel piano e nel rilascio dei

permessi); b) procedure e sistemi speciali alternativi al piano (istituti di semplificazione, come le *Enterprise Zone*, sorta di Porto franco per lo sviluppo immobiliare e d'impresa) c) centralizzazione dei poteri (strategic guidance...); in generale, viene meno la forma universale del piano che, comunque, era già superata nei fatti dalla pratica precedente;

- l'esperto pianificatore pubblico ha meno potere, riduzione della discrezionalità, individuazione di arene alternative alle funzioni concentrate sulla figura del planner: diritto e giurisprudenza amministrativa, autoregolamentazione tramite accordi vincolanti (...), altre categorie di esperti (funzionari ministeriali, promotori privati o corporation che assumono funzioni pubbliche, concorrenziali di specialisti cfr. concorsi di architettura);
- l'ente locale e la comunità locale godono di minor potere e minore considerazione, sia nella definizione degli obiettivi che nel processo decisionale.

1.2 Critiche alla regolazione pubblica

Come detto, c'è un aspetto suscettibile di confronto più generale e ideologico, che sottolinea i limiti del sistema di regolazione pubblica. In generale, si sostiene, il sistema della pianificazione è contestato a partire dai tardi anni Sessanta, per i limiti propri di inefficienza.

Le critiche possono essere schematicamente passate in rassegna ordinandole secondo un criterio di pervasività:

- *improprietà o (meglio) inutilità del piano*; autori classici (economisti) sostengono che il sistema della pianificazione si indirizza a un non-problema, l'amenità o bruttezza della città fisica, ignorando problemi più centrali, come la povertà, peraltro irrisolvibili con gli strumenti del piano (ma rimandati, eventualmente, alla intraprendenza dei singoli o ad altre politiche pubbliche);
- *limiti interni del piano*: la complessità della città rispecchiata nel dinamismo del mercato (tesi classica dei liberisti); oppure, in forma solo apparentemente opposta, la funzionalità del disordine, della ridondanza, dell'"inefficienza"/diversità alla vitalità urbana (tesi on ascendenze più diversificate, condivise anche dai progressisti);
- *limiti esterni* (dal lato osservatore) del piano: l'impossibilità pratica e concettuale che il piano e i pianificatori interagiscano con la complessità urbana; la fossilizzazione del dinamismo, della creatività, della vitalità urbana conseguente all'applicazione dell'ordine spaziale artificiale degli urbanisti;
- *nocività del piano*: la critica più diffusa, e più generica, riguarda l'impedimento esercitato nei confronti del mercato, che non risulta in

grado pertanto di prestare la funzione benefica per la creazione di ricchezza. La critica è puntata sugli elementi ulteriori all'ordine territoriale: eguaglianza, distribuzione della ricchezza, protezione ambientale;

- *l'inevitabilità degli errori dei pianificatori*: molti critici della pianificazione imputano alle scelte dei pianificatori la responsabilità dei mali urbani, in particolare il declino delle aree centrali; altri ne deducono che i developer sono gli esperti nello sviluppo fondiario, e devono essere lasciati "lavorare". D'altra parte, la stessa Jacobs individua un ruolo potenziale per i pianificatori nel controllo delle azioni nocive sulla "diversità" urbana delle istituzioni finanziarie, banche, assicurazioni, e il coinvolgimento dei soggetti locali. Altri, infine, vedono il campo dei planners ristretto al controllo delle esternalità, o alla protezione delle porzioni di ambiente escluse dallo sviluppo economico, che pure i liberisti estremi vedrebbero bene, nel lungo periodo, assolto dall'arena giudiziaria;
- *l'arbitrarietà/illegittimità dei pianificatori*: critiche all'imposizione dei valori del planner sono comuni, sia che si attacchi lo strapotere dei burocrati, sia che si dissacrino le disposizioni dei planner. Nel primo caso si sottolinea l'aggravio economico dovuto alle procedure del piano: costi economici da contributi o fiscalità, costi finanziari da convenzionamento, contrattazione, extracosti dovuti ai ritardi nel perfezionamento delle pratiche ⁽²⁾. Nel secondo, l'uso di sovra-semplificazioni come contenimento, suburbanizzazione, vicinato, omogeneità/ disomogeneità funzionale.

Tutti questi elementi costituiscono una sorta di rumore di fondo che non è sempre facilmente distinguibile dalla sperimentazione e valutazione delle iniziative di rinnovo e modifica in corso.

1.3 Evoluzione delle pratiche di regolazione

A queste obiezioni si può rispondere in vari modi.

² Simmie 1993 conclude che in realtà sono rilevanti solo i costi da ritardo, e che sarebbe corretto, in qualsiasi procedura economica, identificare anche i benefici: riduzione delle incertezze, ecc.: Una posizione diversa in: Glasson B., and Booth Ph., 1992, Negotiation and delay in the development control process, TPR, 53, 1, 63-78; sebbene dure negoziazioni prima del rilascio del permesso siano estremamente importanti sia per i developers che per le autorità locali, non sembra che comporti una riduzione sostanziosa del tempo che intercorre tra inception e construction. In realtà, l'indagine mostra poca differenza in termini di tempo tra procedure negoziate e non, e casomai assegna maggior rilievo all'obiettivo di ridurre l'incertezza. Inoltre, si segnala che il periodo negoziale, precedente l'application, resta sotto l'autorità del developer non dell'autorità locale.

A parte gli argomenti difensivi, che pur importanti non sono rilevanti ai fini di questa riflessione (vedi però le posizioni di Salzano e Archibugi), va ricordato che la cornice fortemente 'pubblicista' della regolazione urbanistica (almeno in apparenza) non ha mai impedito lo sviluppo e la sedimentazione di pratiche *eterogenee* rispetto alla lettera del diritto, naturalmente attraverso una flessibilità informale ad ampia vocazione clientelista, nonché talvolta illegale, ecc.

Dalla negoziazione, alla semplificazione e tolleranza normativa, all'abusivismo politicamente legittimato, al progettare per parti e per accordi, tutto si è svolto in Italia: a) con grande anticipo rispetto ad altri paesi moderni; b) senza sviluppare un dibattito teorico e dottrinale che ponesse in discussione il ruolo del piano, ridotto pertanto a simulacro sia dai detrattori di "destra" che dai nostalgici di "sinistra"; c) adattandosi in gran parte alla cornice istituzionale e giuridica del planning system esistente, con alcune notevoli eccezioni (il diritto di esproprio, sul quale il Parlamento, e quindi le forze politiche, ha imposto per anni la "vacanza" legislativa; l'attribuzione degli appalti, dove le forze politiche tout-court hanno imposto un ordine occulto)

Questo aspetto, lungi da caratterizzare i paesi meno rigorosi e più concilianti, è riconosciuto da molti osservatori come un aspetto comune alla evoluzione del modus operandi anche laddove dove l'economia immobiliare è più sviluppata.

A questo proposito si possono quindi avanzare, sia pur in modo molto schematico, tre principali obiezioni:

- già da tempo è stato fatto notare ⁽³⁾ che non solo alcune delle funzioni pubbliche di pianificazione vengono affidate ai privati: ma che avviene anche il contrario, cioè che alcune attività di sviluppo immobiliare e fondiario sono sottoposte a un il processo di de-privatizzazione.
- infatti, alcune agenzie pubbliche si sono infatti trovate a svolgere le funzioni tradizionali degli operatori privati, sia nei casi di tradizionale fallimento del mercato (nei quartieri difficili, nei getti urbani, nelle zone di depressione economica...); sia nei casi di "manipolazione del mercato" per ottenere benefici secondari per programmi sociali o altro ⁽⁴⁾.
- infine, si avverte anche un ulteriore slittamento ancora più complesso. L'attività privata di soggetti imprenditoriali, in determinate condizioni di operatività del mercato, è costretta a farsi promotrice o a

³ Frieden B. J., 1990, *Center City Transformed. Planners as Developers*, Japa, 56

⁴ Fainstein S., 1991, "Promoting Economic Development: Urban Planning in the United States and the Great Britain", *Japa* 57: con riferimento alla esperienza dei linkage program parla di ma conclude sul limite dei pubblici benefici ottenuti per questa via a fronte dei vantaggi privati e delle esternalità negative dei progetti. Cfr. anche Simmie 1993 sulla limitata incidenza di queste voci sui costi degli operatori privati, a fronte di altre pendenze del piano (ritardi, p. es.).

collaborare alla predisposizione preliminare di quadri di orientamento comuni di valore pubblico al fine di poter esercitare al propria attività. In questo caso, il bene comune della regolazione del mercato è esito e non presupposto della operatività dei singoli attori.

1.4 Il punto di partenza: la “privatizzazione” immobiliare

In senso stretto, il termine di ‘privatizzazione’ mal si adatta alla cessione di beni pubblici: la cessione di quote azionarie o di beni immobili non ha connessione pratica e analitica con il trasferimento della produzione di beni e servizi gestiti in precedenza da burocrazie pubbliche.

L'attenzione analitica non deve focalizzare in modo esclusivo il titolo di proprietà, quanto i rapporti tra pubblico e mercato, le diverse forme di contracting-out, le diverse forme di pubblicità. In questa accezione allargata, la gestione di certi servizi o beni tradizionalmente pubblici può essere conferita ai privati in modo indiscriminato (l'etere), o anche in modo più o meno controllato (i servizi di recapito postale), o ancora può trovare forme di gestione intermedie (la protezione dagli incendi o alcuni servizi sociali gestiti secondo uno tra i molti possibili modelli cooperativi).

La privatizzazione immobiliare mette privilegiatamente in gioco una dimensione "patrimoniale" nel senso comune di beni ereditari, che non può non coinvolgere una riflessione sul rapporto tra usi diretti e diritti delle generazioni future sulla disponibilità di beni scarsi (per esempio: coste e demani forestali).

La privatizzazione implicata dal processo di cessione del patrimonio immobiliare pubblico in Italia si è presentata con scopi limitati: in modo sottile, e certamente non ingenuo, si propone di sottoporre a valutazione economica (e quindi a eventuale valorizzazione) i beni patrimoniali; e, subordinatamente, di selezionare un paniere di beni da destinare a usi più congeniale e, *quindi*, alla privatizzazione.

Su questo punto si sono verificati fino ad oggi i maggiori conflitti interorganizzativi con i corpi burocratici dello stato e con settori del Parlamento. Posta in gioco: le definizioni giuridiche, l'accertamento dei beni, le procedure di attribuzione (per esempio, il ruolo di Immobiliare Italia), le contropartite economiche, il conflitto centro periferia, le poste del bilancio degli enti territoriali ecc.

Si possono proporre due ascendenti della politica di privatizzazione. Il primo è il processo di privatizzazione post-unitario ripreso in modo esplicito dal primo promotore, l'allora ministro del Bilancio Carli (⁵). Le privatizzazioni

⁵ Si veda a questo proposito di G. Carli, Alienazione del patrimonio immobiliare pubblico; brevi note sulle esperienze nella storia della finanza pubblica italiana, Roma, Quaderno di ricerca Luiss n. 19, mag. 1992.

ottocentesche (beni degli stati, asse ecclesiastico ma anche ferrovie) produssero un effetto consistente in termini di bilancio.

Il secondo ascendente, evidente soprattutto nelle procedure attuative, riguarda la legislazione relativa all'accelerazione dei progetti, che ha caratterizzato la stagione di intervento sulla città degli anni Ottanta e Novanta. L'insofferenza verso i regimi vincolisti ha tra l'altro, giustificato pretese di sbrigativa liquidazione, fino a giustificare la rescissione di pianificazione urbanistica e programmazione degli investimenti e il rimprovero di "troppa solennità" nelle procedure di revisione degli strumenti urbanistici: «la programmazione degli investimenti non può essere subordinata in modo rigido ai contenuti e alle procedure di adozione dei prg»⁽⁶⁾.

La messa in opera della politica di privatizzazione del patrimonio ha incontrato almeno inizialmente delle resistenze ed è stata sostanzialmente limitata, pur con diverse eccezioni, al patrimonio residenziale. Nel lungo percorso di attuazione un elemento che è chiaramente cresciuto di importanza è il ruolo degli attori locali, inizialmente non contemplati in nome proprio del carattere emergenziale e straordinario che si sarebbe voluto dare alla politica.

...

Nella relazione di accompagnamento al testo approvato al Senato nel 1990, la questione dei beni immobili appartenenti al demanio o al patrimonio dello stato, degli enti locali e degli enti pubblici era così efficacemente sintetizzata:

"un problema centrale, ai fini del conseguimento delle previste entrate attraverso tali operazioni, era la ridefinizione delle disposizioni urbanistiche: risulta chiaro infatti che, spesso, gli immobili pubblici non possono essere utilizzati adeguatamente, a causa dei vincoli urbanistici a cui sono sottoposti"⁽⁷⁾

E poco oltre continua:

"Le privatizzazioni, in verità, -a parte l'obiettivo di conseguire maggiori entrate- devono mirare a dinamizzare beni che la sclerosi burocratica ha sottoposto ad una specie di "manomorta", spesso con costi di gestione che pesano inutilmente sull'erario"⁽⁸⁾

⁶ Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro (a cura di P. Giarda e A. Petretto), «La spesa per investimenti degli enti locali», *Osservazioni e Raccomandazioni*, n. 2, 1991.

⁷ "(...) E' così previsto che i comuni provvedano alle opportune variazioni urbanistiche, anche per colmare il vuoto disciplinare che, diversamente, si presenterebbe. Ove essi non provvedano -nel rispetto delle normative vigenti in materia urbanistica, di tutela del territorio e dei beni artistici e culturali- entro un congruo termine, verranno attivati poteri sostitutivi miranti allo stesso fine"; F. Forte, Relazione al ddl 1897 bis (con 1016-1340), Atti Parlamentari del Senato, nov. 1989.

⁸ "...i loro benefici sono perciò da vedersi non solo sul lato delle maggiori entrate, per il soggetto che le effettua, ma anche su quello delle minori spese di altri soggetti pubblici e privati e del maggior grado di efficienza conseguito"; *ibidem*.

Questione della celerità

Infine, la Commissione ha individuato 6 criteri di intervento

- a) la *gestione pubblica* dei beni di fruizione collettiva (boschi, verde attrezzato, parchi naturali);
- b) la *concessione*, con canoni remunerativi e adeguatamente aggiornati dei beni suscettibili;
- c) "il conferimento di parte degli immobili ad un *fondo di gestione immobiliare*, possibilmente a capitale misto che, attraverso la collocazione sul mercato finanziario delle quote e/o la vendita progressiva di parte dei beni, procuri entrate al Tesoro;
- d) il *conferimento ad enti pubblici* di immobili a fronte di trasferimenti monetari dovuti;
- e) la *ristrutturazione* di beni di particolare interesse storico, artistico e culturale, con finanziamenti pubblici, ma "coinvolgendo anche sia il mondo della finanza in senso stretto (Istituti finanziari di maggiori dimensioni, fra cui, per esempio, la Cassa depositi e prestiti nonché le Casse di risparmio) sia l'industria, sia le Fondazioni nazionali ed internazionali con finalità culturali";
- f) infine, per ultimo, "la *vendita* di parte del patrimonio (dopo aver analizzato le concrete situazioni d'uso del singolo bene) scegliendo questa alternativa nei casi in cui si accerti la non economicità del possesso sia in termini di gestione diretta, sia in termini di affidamento in concessione" (*c.vi miei*).

3.6 *Metafisica del patrimonio*

Il destino della proprietà pubblica pare risiedere, in tradizioni amministrative più robuste della nostra, nell'assicurare "la perennità" dello stato; la tentazione di disfarsi del patrimonio stesso ⁽⁹⁾ sottintende evidentemente una dignità differente di stato e, nel migliore dei casi un'idea meno patrimoniale della legittimazione dello stato. E' probabile che abbia influito nell'esperienza italiana la ridotta influenza del dominio della corona (da cui il termine demanio), tanto quanto la presenza di un patrimonio storico sufficiente ad alimentare. Laddove il problema di cedere il passo ai privati non si pone, la proprietà pubblica non viene vissuta in termini oppositivi a quella privata ⁽¹⁰⁾, la coppia nazionalizzazioni /privatizzazioni cede il passo all'idea di

⁹ Non occasionale, se è vero che anche la dismissione ottocentesca dell'asse ecclesiastico non ha equivalenti negli altri paesi di codice napoleonico, come viceversa non c'è stata in questo secolo l'equivalente italiano delle politiche di espansione dei domini fondiari pubblici: cfr. Biagini et al. 1992.

¹⁰ La prima giustificazione della proprietà pubblica, l'esercizio di un servizio di utilità generale, è stata elaborata in contrapposizione al diritto fondamentale alla proprietà privata. L'azione pubblica in questo campo, anche nella forma della regolazione generale, non scappa dall'evolversi del rapporto e dal reciproco intreccio di pubblico e privato, tanto quanto il diritto di proprietà privato "si è dissociata

regolazione congiunta tra una pluralità di soggetti diversi per diritto, scopi e responsabilità di una funzione collettiva.

Patrimonio della nazione

Patrimonio (aggettivato): storico, ambientale, ecc.

L'uso economico del patrimonio

La sfida implicata dalla frontiera della decentralizzazione riguarda dunque la ricostruzione di uno spirito *pubblico* indipendente dal titolo di proprietà dell'edilizia sociale o dalla intitolazione del soggetto (che può quindi essere anche privato, sociale o di mercato) e dalla procedura di azione (che può quindi aspirare a un discreto grado di autonomia e inventiva, rispetto alle forme tradizionali). I caratteri che tali azioni devono dimostrare (innovazione, pluralismo, inclusività come opposto di esclusione, confronto con i diretti interessati) sono ampi a sufficienza da permettere un vasto campo di applicazioni: certamente, portano nella direzione opposta rispetto al disimpegno implicito in politiche imperative (cioè centralistiche e indiscriminate) come quella relativa alla privatizzazione dei suoli e degli alloggi pubblici.

progressivamente dal suo oggetto, dalla idea di potere, di dominio" (Pastorel, 1992).

2. Orientamenti normativi degli scambi

Le modifiche alla regolazione pubblica delle attività di trasformazione rispondono alla necessità di aggirarne la rigidità: per questa via si è arrivati alla generalizzazione delle pianificazioni informali di area, di gran lunga la novità più importante dello scorso decennio. Le azioni integrate territoriali –delle quali in Italia abbiamo avuto delle applicazioni significative, ma ancora timide negli esiti e nelle implicazioni- appaiono da questo punto di vista molto più che un escamotage operativo. Sono, infatti, il più recente terreno di sperimentazione di pratiche di co-pianificazione (anche transnazionali), di riformulazione dello stato locale (l'intercomunalità francese), di contrattualizzazione dei rapporti centro periferia, nonché di negoziazione degli investimenti.

2.1 Orientamenti della Comunità Europea

La direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concerne la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

La valutazione degli effetti ambientali delle scelte pianificatorie e programmatiche dovrebbe essere inclusa nei processi conoscitivi, dappprima, e decisionali poi. L'aspetto più innovativo, oltre all'introduzione delle procedure elettroniche, consiste secondo la letteratura nello scambio di informazioni tra l'amministrazione aggiudicatrice e i candidati ammessi alla procedura d'appalto, il cosiddetto *dialogo competitivo*, allo scopo di delineare una o più soluzioni ottimali in base alla quale i candidati presenteranno le offerte. Il dialogo competitivo sarebbe pertanto uno strumento ibrido, in parte negoziato, che cerca di conciliare i principi di trasparenza e imparzialità in relazione ad *appalti particolarmente complessi*, cioè quelli in cui l'amministrazione aggiudicatrice non è "oggettivamente" in grado di definire autonomamente i mezzi tecnici necessari per la realizzazione dell'opera, oppure non è in grado di

valutare autonomamente le soluzioni tecniche, giuridiche o finanziarie che possono essere reperite sul mercato.

Per quanto riguarda l'iter procedimentale esso prevede lo sdoppiamento della procedura in due fasi distinte, a loro volta scandite in varie tappe. La prima fase si apre con la pubblicazione di un bando di gara per mezzo della quale la stazione appaltante rende manifesti gli obiettivi che intende raggiungere, l'opera che intende realizzare e le esigenze che con essa vuole soddisfare. Nella seconda fase della procedura di aggiudicazione, l'amministrazione aggiudicatrice invita le imprese selezionate a presentare un'offerta sulla base del capitolato d'onere definitivo.

La [Direttiva 2004/18/CE](#) ha inteso innanzitutto, aggiornare e razionalizzare le norme comunitarie preesistenti, in materia di appalti pubblici. Si è trattato, essenzialmente, di un'operazione di coordinamento tra precedenti normative, rispondente ad un'esigenza di semplificazione e non certo di riforma dell'impianto normativo esistente. Le linee fondamentali di tale processo di revisione erano, peraltro, già state delineate nel c.d. Libro verde degli appalti pubblici (Comunicazione della Commissione n. 583 del 27 novembre 1997) e nel c.d. Libro bianco (Comunicazione della Commissione n. 143 dell'11 marzo 1998). Gli obiettivi fondamentali che il legislatore comunitario ha inteso perseguire possono essere, pertanto, sintetizzati in quattro categorie: la semplificazione delle disposizioni comunitarie in tema di appalti pubblici; l'aggiornamento della normativa vigente alla luce delle novità tecnologiche ed economiche; la maggiore flessibilità della normativa normativa comunitaria; il rafforzamento dei principi di concorrenza e trasparenza.

La direttiva persegue, quindi, la finalità di semplificare il dato normativo esistente, a livello comunitario, in tema di appalti pubblici. Tale obiettivo viene raggiunto accorpando in un unico testo (quello della direttiva 2004/18) le tre direttive classiche, cioè: la direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi; la direttiva 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture; la direttiva 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori. In questo modo, si è realizzato un programma di riordino delle norme comunitarie, in materia di appalti pubblici, attraverso la redazione di un vero e proprio testo unico, che raccoglie in un *corpus* unitario le norme vigenti, senza modificarne la portata sostanziale.

Cfr. "[La Direttiva Unica Appalti](#)" edito da [Edizioni Simone](#).

2.2 Orientamenti generali dei paesi europei

La pianificazione territoriale è in movimento in tutti i paesi d'Europa. In alcuni casi, è stata anche suggerita la presenza di un processo di convergenza anche in questo, come in altri tipi di politiche pubbliche.

Il confronto svolto finora ha messo in evidenza delle differenze consistenti tra l'Italia e il resto dei paesi europei. Nel collage costruito emergono almeno tre indicazioni.

La prima indicazione riguarda la disponibilità di un riferimento territoriale condiviso ed è segnalata da tutti i paesi che avvertono maggiormente gli effetti della competizione tra territori. Una forte pressione ad uno schema comune proviene dall'incremento di trasferimenti di risorse finanziarie e di attività da un paese ad un altro e da un'area ad un'altra. Per esempio, la cosiddetta 'intercomunalità' in Francia, vale a dire il coordinamento delle politiche locali, tra cui quelle urbane alla scala dell'agglomerazione urbana, s'iscrive nel confronto tra stato e comuni sull'organizzazione del territorio, e si accompagna alla riorganizzazione territoriale dell'amministrazione.

La seconda indicazione riguarda lo sfondo strategico al quale ancorare il programma locale, un requisito comune a svariate esperienze ben note (da Glasgow a Lione, da Barcellona alla Ruhr), ma che Gran Bretagna e Danimarca sembrano veicolare su percorsi nuovi. La tendenza comune è ad accelerare i tempi della formulazione dei quadri di riferimento (ridotti nelle proposte a due-tre anni, intenzionalmente alla metà di un ciclo politico-amministrativo). La Gran Bretagna offre una singolare combinazione di centralizzazione e flessibilità rispetto ad altri sistemi di piano.

La terza indicazione affronta un problema più generale, come esemplificato dal recente interesse della Comunità per la valutazione degli impatti territoriali nei paesi di lingua tedesca. Le autorità regionali e locali tedesche, per esempio, devono eseguire la valutazione dei grandi progetti; strumenti analoghi esistono nelle legislazioni portoghese, austriaca, finlandese e vallone. Le Valutazioni territoriali riguardano gli effetti sullo sviluppo spaziale e sulla struttura regionale degli insediamenti.

2.3 Normativa italiana

L'urbanistica italiana nasce già nel dopoguerra come disciplina "innovativa" per definizione: la sistemazione teorica di Astengo, si ricorderà, era proposta in opposizione a un'urbanistica tecnica rispetto alla quale occorreva introdurre il metodo scientifico.

Le nuove problematiche dell'urbanistica nascono invece dalla fine della concentrazione metropolitana in epoca recente. La città moderna avrebbe compiuto il suo ciclo storico e sono quindi esaurite le problematiche attinenti al modello della crescita: il controllo di consumo dei suoli, il governo

dell'espansione fisica, la distribuzione ordinata dei ceti sociali, la circolazione di persone e beni in modo funzionale al sistema produttivo.

Questa trasformazione ha generato una domanda di innovazione che ha coinvolto diversi aspetti. Nei paesi europei si riscontrano alcune tendenze simili: la prima, e forse la principale, è che l'innovazione per una volta sembra concentrarsi sul lato degli *strumenti* più che su quello degli obiettivi, come già notato in altri confronti (Boot 2003).

L'orizzonte dei contenuti consente di identificare alcuni problemi di innovazione. Va da sé che questi problemi non si pongono in astratto, ma scaturiscono dal confronto dell'evoluzione dei diversi sistemi paesi.

Da questo punto di vista, si può provare a proporre una serie di temi comuni:

- la *scala territoriale* del riferimento delle politiche, sia che si tratti di identificare gli indicatori pertinenti o di analizzare gli ambiti operativi (piano di azione per il vincolo o lo sviluppo);
- l'*integrazione* delle diverse politiche territoriali, che trova nei diversi riferimenti territoriali –l'area vasta, l'intercomunalità, la dimensione metropolitana e regionale- un termine comune;
- infine, una varietà di procedure e artifici conduce ad un generale ripensamento delle forme di *partecipazione* al piano, nella duplice forma di un maggior coinvolgimento, informazione, responsabilizzazione dei destinatari (in Danimarca, per esempio; nei programmi comunitari in generale); ma anche di dialogo con le rappresentanze di interesse (nei programmi locali italiani, come pure nelle esperienze delle regioni inglesi).

Scala territoriale, integrazione tra funzioni e settori, governance locale e partecipazione: su questi temi si registrano le maggiori innovazioni e –sia pur nelle diversità delle forme e delle procedure- delle significative tendenze ad una omogeneizzazione progressiva dei percorsi dell'urbanistica negli stati membri. Un'innovazione che si esplica più come un'occasione procedurale che di rinnovo sostantivo.

La riforma urbanistica in discussione al Parlamento italiano affronta solo in parte questi temi. A dire il vero, dopo un lungo percorso e numerose rimodulazioni, sembra essere pervenuta ad un esito limitato (ancora incerto come fattibilità nei limiti della legislatura) che come principali novità presenta: una definizione più vasta, ma ancora non conclusiva della materia (il governo del territorio); un'opportuna limatura dei rapporti tra stato e regioni; qualche utile precisazione su fiscalità, standard e procedure di compensazione (le prime versioni delle proposte di legge in Indovina e Savino 2003; numerosi contributi in DICOTER 2003).

La corrispondenza con i temi più presenti nella riflessione europea è però limitata, e casomai più avanzata nelle pratiche che non nelle formulazioni

giuridiche. Inutile osservare lo stallo che si registra sulla questione della scala territoriale, e le numerose marce indietro degli ultimi anni sul decentramento e il modello di federalismo. Anche, e forse in conseguenza del precedente, il nodo della integrazione non è davvero emerso, in particolare laddove sono in discussione le scelte di priorità e a maggior impatto: emblematico il caso del ponte dello Stretto, o della legge obiettivo, nei quali si dà una risposta ad alcuni vecchi problemi impegnando risorse di primo piano ma in modo del tutto avulso dalla progettazione del territorio. Qualche passo in più lo si è fatto, paradossalmente, nelle esperienze informali di programmazione locale e di partecipazione, ma anche in questo caso le tracce lasciate nel dibattito giuridico e nelle priorità politiche sono limitate.

2.4 La valutazione degli impatti

Le ragioni di un spostamento progressivo dall'analisi costi-benefici ad un più vasto spettro di valutazioni sono note e non vale la pena ripercorrerle. Possiamo fare nostra, nell'ambito delle politiche pubbliche, la seguente affermazione di Nicoletta Stame: si considera la valutazione come equivalente di quello che il mercato è per il settore privato.

Proprio per questa amplissima portata e – non secondariamente – per la sua presenza implicita all'interno dei processi di pianificazione, si registra un approccio “immaturato”, incorrendo spesso nelle trappole sottese ad un facile ricorso allo ‘scaffale’ delle tecniche e degli strumenti, assieme ad una certa inconsapevolezza – da parte dei committenti – delle ragioni, delle modalità e delle finalità specifiche delle attività di valutazione.

Chiarire la domanda di valutazione¹¹ è il primo passo necessario e solo successivamente è possibile fare qualche specifica considerazione sulle simulazioni degli effetti e degli impatti prevedibili dall'attuazione dei programmi.

Che cosa e perchè si valuta?

Va premesso doverosamente che le definizioni qui di seguito riportate sono ben lungi dal costituire un glossario stabile, e sono qui impiegate al solo fine di comunicare i problemi da affrontare nell'impostazione di un'attività di valutazione.

L'attività di valutazione può riguardare sia i risultati conseguiti (il prodotto), sia il modo di svolgimento delle attività (il processo). Tralasciando quest'ultimo aspetto, è possibile distinguere tra risultati, effetti e impatti. I risultati (output, in inglese) sono le concrete realizzazioni (ad es. un certo numero di km di piste ciclabili).

¹¹ Con contributi di Mauro Baioni, autore di una tesi di dottorato presso il DSU di Roma Tre.

Gli effetti (outcome) e gli impatti (impact) sono invece i cambiamenti del contesto nel quale si agisce. Gli effetti sono i cambiamenti prodotti direttamente dal programma, gli impatti comprendono tutte le modificazioni, comprese quelle non imputabili al programma.

Nelle valutazioni ex-ante i risultati, effetti e impatti sono – ovviamente – quelli attesi.

Ad esempio: un certo numero di km di pista ciclabile è un risultato di un programma di realizzazione di itinerari ciclabili; l'aumento del numero di spostamenti casa-scuola in bici è un effetto, poiché ragionevolmente può essere attribuito al programma; le modificazioni dei flussi di traffico automobilistico sono un impatto, poiché sono determinate anche da altri interventi diversi da quelli relativi alla rete ciclabile.

Effetti e impatti devono essere messi a confronto con i bisogni riscontrati¹² e con gli obiettivi di cambiamento che hanno giustificato lo svolgimento delle attività.

Nell'esempio scelto possiamo distinguere: la salute e la qualità ambientale come bisogni; l'eccessivo ricorso all'automobile per effettuare spostamenti quotidiani come un problema; l'incremento dell'uso della bicicletta e la riduzione del traffico e dell'inquinamento come un obiettivo o istanza.

Nella fase di predisposizione occorre concentrare l'attenzione sulle relazioni tra bisogni e istanze, tradurre queste ultime in un insieme di target/risultati più specifici, ipotizzare gli effetti e gli impatti delle azioni intraprese in relazione agli obiettivi assunti. Un noto schema contenuto nel programma MEANS individua tre aspetti principali da verificare, prima di occuparsi della prefigurazione degli effetti e degli impatti:

- *rilevanza*, ovverosia rapporto tra bisogni e problemi esistenti e obiettivi fissati dal programma;

- *coerenza* tra obiettivi prefissati e misure previste;

- *efficienza*, ovverosia rispondenza tra mezzi impiegati e risultati ottenuti¹³.

Nell'esempio scelto possiamo riflettere sui seguenti aspetti:

¹² Nei documenti comunitari si utilizzano i termini *needs e problems*, bisogni e problemi. I due termini non sono sinonimi, benché entrambi siano costruiti riferiti al contesto in cui si interviene. Mauro Palumbo fornisce questo esempio: il lavoro è un bisogno, la disoccupazione un problema, l'incremento di posti di lavoro per i giovani è un'istanza (*issue*), ovverosia la traduzione dei bisogni e dei problemi riscontrati in un obiettivo.

¹³ Anche le certificazioni di qualità rispetto a standard riconosciuti (ad es., ISO 9000) rientrano tra le attività di valutazione del processo. E' bene sottolineare che, secondo autori come Scriven, le attività di certificazione non consentono di valutare l'impatto di una politica o di un servizio erogato, e quindi la sua utilità, rispondenza ai bisogni, equità, ecc. Sono cioè rivolte più all'erogatore del servizio che all'utente.

quanto incide il traffico nel determinare la qualità ambientale e la salute dei cittadini (la riduzione del traffico è una questione rilevante per questi aspetti?);

c'è coerenza tra la realizzazione di piste ciclabili e le altre iniziative prefigurate (strade, trasporto collettivo,...) con l'obiettivo di ridurre il traffico;¹⁴

le risorse impegnate per costruire una pista ciclabile sono congruenti con l'obiettivo di riduzione del traffico o possono essere allocate in modo più efficiente?.

Infine, un accenno sulla finalità ultima della valutazione, dalla quale ci si attende un contributo:

- in termini di *auto-apprendimento*, termine con il quale possiamo definire l'incremento della capacità – da parte di amministratori e tecnici che conducono il processo – di “decidere con giudizio”;
- in termini di *empowerment*, termine con il quale possiamo evidenziare l'incremento delle possibilità di coinvolgimento attivo e della capacità di influenzare le decisioni da parte dei cittadini e delle istituzioni preposte alla tutela dell'ambiente;
- in termini di *validità* e *utilità* delle conclusioni, termini che attengono al “rigore” con cui sono condotte le attività di valutazione, alla chiarezza e alla rilevanza delle conclusioni e delle ricadute nel merito delle decisioni.

Valutazione degli impatti territoriali: riferimenti europei

Il termine TIA (Territorial impact assessment) è stato introdotto nell'ESPD (Schema spaziale sullo sviluppo europeo) per indicare lo strumento di valutazione dell'impatto territoriale delle politiche, senza tuttavia fornire una descrizione del suo contenuto. Un'iniziativa promossa dall'ECTP ha cercato di affrontare le questioni legate alla definizione e al possibile ricorso al TIA.¹⁵ Secondo Roberto Camagni quest'ultimo assume una caratteristica “dinamica”, “processuale” e “riflessiva”: è infatti

- un'auto-valutazione, con forte interazione interna all'amministrazione;
- un processo di “endo-formazione” (di decisori e di attuatori) e di apprendimento interno;
- un processo di circolazione dell'informazione;

¹⁴ Si pensi al caso della Val di Susa, assurto alle cronache recenti, nel quale sono finanziate contemporaneamente una nuova ferrovia necessaria per spostare il trasporto merci dalla strada alla rotaia e il potenziamento del collegamento stradale.

¹⁵ ECTP - European Council of Town Planners, *Proceedings of the one-day conference on Tia*, 26 ottobre 2001, Louvain-La-Neuve (B). Pubblicato in www.ceu-ectp.org/

- un processo di comunicazione atto ad allargare al massimo la cerchia delle persone dotate di una conoscenza e di una comprensione dei programmi e delle loro valenze;

- una sintesi (“summative evaluation”) delle dimensioni principali attraverso cui valutare gli impatti prevedibili dei piani, dei programmi, delle azioni.¹⁶

Correntemente la valutazione dell’impatto territoriale viene considerata in modo simile alla VIA, da cui differisce principalmente per un più vasto campo di attenzione, esteso dall’ambiente all’intero spettro delle caratteristiche fisiche e funzionali del territorio. Secondo l’Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning la TIA svolge un ruolo positivo soprattutto se applicata a rilevanti progetti infrastrutturali quali centrali elettriche, grande viabilità, reti tecnologiche e simili, anche in contesto trans-nazionale.¹⁷

Con un certo grado di approssimazione possiamo quindi considerare come valutazioni dell’impatto territoriale tutte quelle valutazioni che riguardano in modo specifico le modificazioni delle caratteristiche fisiche di un territorio indotte da un progetto, un piano o un programma.¹⁸

¹⁶ R. Camagni, *Verso una metodologia di Valutazione di Impatto Territoriale di Politiche, Piani e Programmi*, 2005: <http://www.dig.polimi.it/>. Documento interno.

¹⁷ Secondo quanto riportato nel rapporto commissionato dalla Comunità di Lavoro Alpe-Adria, *Strumenti di piano territoriale – Verso soluzioni più efficaci*, Lubiana, 2002: “in Austria esiste una verifica dell’impatto territoriale (RVP) che favorisce il coordinamento tra aspetti territoriali e ambientali nell’ambito di interventi sul territorio di maggiore entità. La verifica dell’impatto territoriale consiste nell’identificazione e nell’illustrazione sintetica degli effetti valutabili che si produrrebbero sul territorio e, in particolare sullo sviluppo urbanistico e sull’andamento del traffico, sull’economia regionale, sul mercato del lavoro e sull’ambiente, in seguito alla realizzazione di un dato progetto. L’attività di ricerca viene coordinata dal governo del Land.

¹⁸ Per comprendere il contenuto di un TIA può essere utile leggere i seguenti rapporti, disponibili on-line: Planco, *TIA in infrastructure planning on programme level, proposal for a common methodology in the Via Anseatica Transport Corridor*, 2003: http://www.south-baltic-arc.org/downloads/Proposal_Via_Hanseatica.pdf. CEC, Institute for Environment and Sustainability-Land Management Unit, *Preliminary TIA of the North-West Gas Pipeline Project*, Luxembourg, 2004: moland.jrc.it/documents/MOLAND_NI_Pipeline.pdf. Nel primo dei due rapporti sono anche riportate alcune semplici considerazioni sulla complementarità tra analisi C/B, TIA e valutazione dei “rischi ambientali”. Sono altresì resi espliciti gli indicatori utilizzati per rappresentare la situazione di contesto, nonché il metodo utilizzato per giudicare i benefici in termini di “accessibilità”.

L'elaborazione

Ai fini pratici, i manuali suggeriscono spesso di seguire una sequenza di fasi logicamente dipendenti che in genere riprendono -con modeste complicazioni- la triade "aurea" di *conoscenza* attraverso le analisi, di *progettazione* tecnica, di formalizzazione della *decisione* (talvolta, ma raramente, seguita da indicazioni sulla gestione). Nell'idea positiva di conoscenza, queste fasi sono intese come operazioni indipendenti, la cui commistione causa interferenze o deviazioni.

In quest'occasione la costruzione di un programma viene intesa in modo diverso, come un *percorso* che concilia progressivamente *soggetti, ambiti e iniziative*.

Da questo punto di vista, appaiono meno rilevanti i singoli passaggi della gerarchia quanto la capacità di individuare nodi e problemi significativi e di predisporre iniziative motivate e responsabili. In un certo senso c'è uno slittamento di prospettiva e un implicito adeguamento ai limiti del contesto: non il migliore programma in assoluto, ma il migliore uso delle risorse e delle possibilità disponibili nella situazione data.

Inoltre, si dà per scontato che la decisione di procedere alla costituzione di un programma locale non parta mai da zero. E' senso comune infatti che iniziative di questa natura si innestano su un sedime stratificato, già parzialmente colonizzato da una popolazione eterogenea di attori, di progetti, di conoscenze. Esaminato da vicino, questo sedime rivelerà tracce di precedenti studi, di progetti già elaborati -magari da tempo in lista di attesa- di maturazioni politiche e gestionali già acquisite. Alcuni di questi elementi sono presenti al redattore del progetto fin dall'inizio, altri inevitabilmente si palesano nel corso d'opera. Alcuni dipendono dal soggetto promotore, altri emanano da soggetti sovraordinati o semplicemente da altri attori. Alcuni elementi costituiscono vincoli o potenzialità non negoziabili; più spesso si tratta di vincoli o potenzialità che dipendono - sia pur indirettamente- dalla combinazione con altre componenti, e soprattutto da come il programma li "ricuce" in un insieme dotato di senso.

Raramente dunque un programma siffatto può prescindere da vincoli esterni, da contingenze interne, dalle costruttive rimodulazione provocate dai suoi interlocutori. E' dunque opportuno partire proprio da questi per disegnare un percorso credibile. Come al solito, verrà fatto riferimento a casi studio esemplificativi in Italia e all'estero.

In questa prospettiva, non sembra né utile né significativo immaginare che la fase di indagine preceda e sia indipendente dalla scelta dell'area o dalla giustificazione della scelta e del tipo di intervento prospettato. Come è stato riscontrato in una varietà di casi, e come è intuitivamente ragionevole, al momento di avvio dei programmi raramente si dispone di fondamenti informativi validi ma altrettanto di rado ci si trova nel buio più assoluto. Il più

delle volte sono disponibili delle intuizioni o delle semi-elaborazioni che orientano le scelte successive. E' opportuno prendere sul serio questi presupposti, sia nella loro parzialità (non di rado sono orientati da conoscenze immature o interessi parziali) sia nella loro fertilità (svolgono la rara funzione di "profezie" euristiche che anticipano le conclusioni delle ricerche).

Valutazione ex-ante di piani e programmi

La valutazione può riguardare la fase preliminare della definizione di un programma nel suo complesso, così come di un'iniziativa concreta di trasformazione del territorio. Assumiamo a questo proposito la distinzione operata nel progetto ENPLAN¹⁹, pur con tutte le riserve del caso sui termini impiegati, tra il primo livello - strategico²⁰ - e il secondo - attuativo.

Coerenza esterna. Secondo le linee guida di ENPLAN, al momento della formazione di un programma avente una caratterizzazione (o una velleità) strategica, occorre concentrare l'attenzione sulla definizione del panel di obiettivi, verificando se essi sono coerenti con il quadro programmatico esistente e con obiettivi e parametri di sostenibilità²¹ desumibili da protocolli e convenzioni internazionali, dalla letteratura tecnica. Nelle esperienze catalogate dal progetto ENPLAN²² la concertazione tra i soggetti istituzionali assume un ruolo decisivo al riguardo.

Alternative di risposta. Tra gli aspetti cruciali della valutazione "strategica" vi è la verifica sui possibili modi alternativi di risoluzione dei problemi o di raggiungimento degli obiettivi. Si tratta quindi – nuovamente – di giudicare *coerenza e rilevanza* del panel di obiettivi e azioni. Senza questa verifica preliminare, le considerazioni sui risultati attesi o sulle alternative di realizzazione (tipicamente due tracciati di una infrastruttura, due localizzazioni di una nuova area urbana) forniscono risposte parziali (nell'esempio citato, non consentono di apprezzare fino a che punto serve realizzare l'infrastruttura o la nuova area urbana, ovvero se è possibile raggiungere gli obiettivi prefissati facendo a meno della loro realizzazione. Si tratta evidentemente di un

¹⁹ Progetto ENPLAN (Evaluation environnemental des plans et programmes), *Valutazione ambientale di piani e programmi: linee guida*, 2004 (www.interreg-ENPLAN.org).

²⁰ Secondo ENPLAN la caratterizzazione strategica è legata al momento in cui si decide "il messaggio principale" di un piano, la sua finalità (l'indicazione dei problemi da risolvere e degli obiettivi da raggiungere) e la sua connotazione.

²¹ Ambientale, economica, sociale, variamente modulati a seconda della connotazione impressa alla valutazione.

²² Tra cui: Regione Toscana, Piano regionale di sviluppo; Reg. Aut. Catalogna, Piano strategico di gestione integrata delle zone costiere; Provincia di Prato, Piano territoriale di coordinamento.

passaggio critico nella costruzione dei piani, tant'è che nelle esperienze catalogate non viene mai citato.

Valutazione a livello attuativo: i PRU dell'E/R.

Nel 2001 la Regione Emilia Romagna ha attivato un Osservatorio permanente sulla riqualificazione della città e ha promosso – in collaborazione con il DAPT dell'Università di Bologna e il DA dell'Università di Ferrara una ricerca comparativa sui Programmi di riqualificazione urbana. Tale ricerca²³ evidenzia alcune peculiarità della valutazione a scala attuativa di programmi di intervento.

Nell'esperienza emiliana (Lr 19/1988) le informazioni relative alla valutazione degli effetti ambientali devono essere prodotte nell'ambito del programma. Quest'ultimo deve contenere una Relazione di compatibilità ambientale²⁴. La valutazione poggia dunque su informazioni prodotte al momento della formazione del programma o, meglio, il programma si forma attraverso la produzione di informazioni sugli effetti attesi.

Produzione di un core-set di informazioni.

Mediante un richiamo alla letteratura internazionale in materia di indicatori²⁵, si riscontra “una carenza di *dati quantitativi*, quindi misurabili e valutabili; in particolare si è osservata la mancanza di *indicatori* comuni e comparabili”²⁶. I programmi quindi non forniscono né adeguate informazioni elementari sui principali parametri fisici (tali cioè da consentire di apprezzare compiutamente l'entità degli interventi – cioè i risultati attesi), né informazioni sintetiche (tali cioè da consentire di apprezzare le conseguenze degli interventi sul sistema urbano – cioè effetti e impatti).

²³ Esiti pubblicati in G. Ave, a cura di, *Sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana. I programmi di riqualificazione urbana in Emilia Romagna*, Alinea, Firenze, 2003.

²⁴ Analogamente, la Regione Toscana chiede che tra gli elaborati dei piani generali e dei programmi integrati di intervento sia compresa una relazione sulla Valutazione degli effetti ambientali dei piani (Lr. 5/1995)

²⁵ La letteratura sugli indicatori è molto vasta, così come la confusione attorno al loro significato e al loro utilizzo. In ambito europeo il tema dello sviluppo degli indicatori ha avuto un recente impulso nell'ambito della Strategia tematica sull'ambiente urbano. Tra i riferimenti principali citiamo: ICE (indicatori comuni europei), ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), PASTILLE (Promoting Action for Sustainability Through Indicators at the Local Level in Europe), TISSUE (Trends and indicators for monitoring the EU Thematic strategy on sustainable development of urban environment). In Italia conviene rifarsi al progetto CLEAR (City and local environmental accounting and reporting) e al progetto ECOSISTEMA URBANO promosso dall'Istituto ricerche ambiente italia.

²⁶ Ave, a cura di, 2003, p. 107.

Risultati, ed effetti, interni ed esterni. Anche per la mancata distinzione tra risultati ed effetti, le “valutazioni” effettuate riguardano – senza adeguata distinzione – sia le caratteristiche degli interventi (che un po’ rozzamente potremmo definire come la “qualità ambientale e urbanistica”), sia le modifiche prodotte sul contesto urbano (più correttamente qualificabili come effetti o impatti).

Contributo ad una valutazione preliminare

In molte delle esperienze in corso appaiono evidenti la complessità e l’ampiezza delle valutazioni che possono essere effettuate intorno a progetti di sviluppo territoriale e, in particolare: la numerosità ed eterogeneità delle iniziative da osservare; le lacune informative presenti. E’ dunque possibile allargare lo spettro delle valutazioni da una tradizionale analisi costi-benefici e “compiere una riflessione su benefici ipotizzabili in caso di eventuali integrazione dei progetti in una più ampia strategia...”? Una risposta affermativa è possibile solamente ad alcune condizioni.

Per formulare una valutazione compiuta dell’impatto prodotto dall’insieme dei progetti occorre uno sforzo molto elevato: si dovrebbe ricostruire lo scenario territoriale attuale, quello tendenziale, fare il mosaico dei progetti e si dovrebbero ipotizzare le ripercussioni della loro realizzazione nel tempo e nello spazio. E’ evidente che, quantomeno, occorre parzializzare il problema, riferendosi ad un numero assai ristretto di progetti e chiarendo meglio la domanda di valutazione.

Potrebbe infatti risultare di grande interesse soffermarsi solo sugli aspetti preliminari (rilevanza e coerenza delle azioni o, ancor prima, della rappresentazione di bisogni e problemi fornita dai progetti), ovvero concentrare l’attenzione su un tema (la risoluzione del problema della casa, l’incremento della dotazione di servizi, il miglioramento delle comunicazioni...). Anche in questo caso, comunque, lo sforzo da compiere per una seria valutazione non è banale, essendo legato all’acquisizione di documentazione aggiuntiva, allo scambio di informazioni con altri soggetti, a momenti di necessaria interazione.

Stile	Situazione problematica	Approccio in materia di sviluppo	Caratteri metodologici
allocativo-funzionali	Mantenere il carattere tradizionale della zona ammodernando tuttavia le strutture produttive	Approccio di dinamizzazione: Molti piccoli progetti per il consolidamento delle imprese a conduzione familiare	approccio fortemente proattivo e buona conoscenza degli operatori valorizzazione del know-how tradizionale e delle risorse locali - criteri di selezione che pongono l'accento sulla qualità economica del progetto e le garanzie finanziarie - sistema di ponderazione - selezione ad opera di un'équipe professionale specializzata
Strategico-interattivo	Arricchire strategie territoriali Mobilitazione delle iniziative individuali intorno ad assi strategici	La raccolta di progetti serve come base per una concertazione tra responsabili dei vari settori di attività	criteri di selezione che pongono l'accento sul potenziamento della strategia territoriale rafforzamento dell'effetto dimostrativo - priorità ai progetti strutturanti (habitat, turismo), ai progetti per strutture destinate alla zona, ai progetti di assistenza tecnica e ai progetti tematici specifici
redistributivo - endogeno	Sviluppo della collettività e lotta contro l'esclusione sociale Ridare fiducia	Agevolare la creazione di progetti e la preparazione dei fascicoli dei potenziali beneficiari Approccio associativo Approccio basato sul consenso	équipe di accompagnamento ben costituita criteri di selezione che pongono l'accento sull'organizzazione sociale strategia di sviluppo ampiamente discussa in precedenza con gli operatori locali selezione consensuale iniziale processo di discussione caso per caso con tutti i promotori di progetto per scegliere quelli che soddisfano meglio la strategia adottata

1. 3. Partnership

Le politiche territoriali e urbane di questo decennio sono cambiate: le innovazioni sono numerose ma non del tutto assimilate, e procedono in una direzione con ogni probabilità positiva ma ancora incerta. Un dato di fatto è che il cambiamento c'è stato. E' opportuno dare un'interpretazione prudente ma aperta del cambiamento in corso, identificando una varietà di percorsi dell'innovazione alcuni dei quali – i programmi integrati, la nuova programmazione, le iniziative comunitarie – sono spesso citati come occasioni di sfondo della promozione di partenariati per lo sviluppo fondario.

Da alcuni anni assistiamo ad una ricca sperimentazione di partnership che, dal basso, costruiscono percorsi di sviluppo la cui caratteristica è di produrre effetti sul territorio e processi di apprendimento, non allocazioni e 'semplici' output materiali come le vecchie amministrazioni.

Ma le partnership non vanno necessariamente annoverate tra le forme innovative, e tanto meno mature, di governance. E' certamente interessante – invece- interrogarsi su quale spazio verrà dato loro nello schema di riforma urbanistica che si sta preparando. A questo proposito, vale la pena osservare che parte della legittimazione delle partnership sta nella capacità di muovere risorse aggiuntive.

Finora l'assegnazione delle risorse è stata affidata al circuito sperimentale di attribuzione da parte di alcuni piccolissimi frammenti dell'amministrazione centrale, più o meno innovativi, di attribuzione di risorse direttamente ai comuni innovativi alle sperimentazioni via concorsi. Forse questo dispositivo è superato.

L'altro sistema -che è l'anello di congiunzione con la questione amministrativa- è la questione dell'autonomia fiscale. Se l'autonomia fiscale fosse legata ai discorsi sulla sovracomunalità, potrebbe servire allora a sedimentare i rapporti di partnership.

3.1 Il radicamento delle *partnership*

La costruzione delle *partnership* ha occupato lo spazio politico dell'innovazione amministrativa in Italia negli ultimi venti anni e comincia ora ad essere accompagnato da un robusto sostegno teorico e da un'incipiente lettura critica e verifica empirica.

Infatti, le politiche territoriali e urbane di questi anni sono state interpretate principalmente da programmi di sviluppo locale integrato, cioè da un insieme di iniziative orientate al cambiamento evolutivo di una situazione locale.

Si tratta di azioni nate con la programmazione negoziata, i Patti territoriali e gli Studi di Fattibilità; di programmi di iniziativa comunitaria, gli Urban e i LEADER; di iniziative internazionali come A21L; della revisione operativa della pianificazione tradizionale nei quadri territoriali; dei programmi di riqualificazione urbana; della sperimentazione in corso nella gestione dei Fondi strutturali nelle zone Obiettivo 1 con i Programmi integrati territoriali.

Di questi programmi esistono numerose varietà, frutto di una sperimentazione tumultuosa. Una versione ampia di «programma integrato» implica la costruzione di uno scenario condiviso che dà significato al percorso di cambiamento sotto il vincolo di alcune condizioni restrittive: a) una descrizione interpretativa del territorio e delle sue risorse; b) l'individuazione della comunità di decisori che intendono vincolarsi nel piano d'azione; c) la valutabilità delle iniziative nei costi, tempi, esiti e sostenibilità; d) infine, la presenza almeno embrionale della dimensione strategica, non nel senso più banale spesso coincidente con l'anodina dizione di area vasta, ma nel senso del controllo delle interdipendenze tra i fattori rilevanti del progetto e dello scenario.

Per quanto si tratti di programmi sperimentali, gli esiti sono consistenti e apprezzabilmente valutati sebbene i risultati –attesi e dichiarati – siano stati spesso anticipati con enfasi eccessiva. I programmi locali possono essere interpretati come una delle risposte alla crescente domanda di mediazione sociale: la trasformazione è radicale e investe in misura ampia anche politiche tradizionali – regolative e di spesa – quali l'urbanistica.

Un aspetto legato al precedente è che i programmi integrati definiscono progressivamente un metodo non gerarchico che deriva dall'interazione e dalla contrattazione tra soggetti e con l'amministrazione pubblica.

C'è una sopravvalutazione apparentemente irresistibile degli effetti delle *partnerships*: tutti danno scontato che siano virtuose, quando sembra poco realistico e però determinante dare per scontato che sia facile. Se poi si prendesse in conto la natura e la qualità, oltre che l'impatto sociale, i conti appaiono più complessi (vedi anche Geddes, 2000).

3.2 Incentivare la progettualità: concorsi e manifestazione di idee

Una sequenza crescente nel tempo mostra le modalità in cui i piani integrati e programmi complessi recenti hanno cercato di incentivare la progettualità. La sequenza può essere descritta nel modo seguente: dal recupero di ‘giacimenti’ di creatività nella mobilitazione nelle prime iniziative di politica urbana; la gestione creativa dei conflitti nei quartieri in difficoltà; al coinvolgimento di intelligenza tecnico-scientifica in partnerships intorno a progetti integrati; alla promozione di progettualità innovativa con concorsi di idee negli urban centre; alla promozione di progetti strategici anche alla scala di governi metropolitani.

Quando venne avviato a Napoli uno dei primi progetti integrati italiani, un programma Urban di iniziativa UE, l’inizio fu notevolmente difficile. Molte amministrazioni comunali in Italia a quell’epoca non avevano esperienza di progetti integrati, né di progetti innovativi, tantomeno partecipate. Il processo che ne risulta, contrariamente agli sforzi dei promotori, risultò tutt’altro che metodico, come descritto da parte di uno degli autori l’avvio dei programmi (27). Nella pratica, era successo che il funzionario responsabile della iniziativa aveva inizialmente impostato, grazie al suggerimento del consulente, un programma di lavoro ben fondato metodologicamente. Ma la necessità pragmatica di aderire ai tempi e allo stile della occasione Urban suggerì di rimodellare il programma su uno schema più realistico. Questo non avvenne necessariamente a scapito della qualità, né della innovazione, né tantomeno della partecipazione. Infatti, la raccolta delle proposte proveniente dalle associazioni recuperava una progettualità presente ma inesplorata (che comunque il programma verificò tramite una vasta inchiesta). Dunque, all’epoca dell’avvio, una risorsa cruciale di innovazione fu costituita dalla riserva di progetti inevasi, che nuove amministrazioni locali più vivaci hanno saputo attivare facendo leva sulla mobilitazione politica e sociale (28).

Successivamente, la politica per la città trova delle forme organizzative più stabili. Per esempio, nei Contratti di Quartiere (cfr. scheda), era molto chiara la necessità di ricostruire legami di fiducia: anzi, la progettualità consisteva nel

²⁷ Giovanni Laino, Liliana Padovani, “Partenariat et exclusion sociale”, Pole Sud, 23/1/2000.

²⁸ Sempre nel resoconto, è apparso che “le groupe de travail qui a travaillé à la réalisation du programme, non sans nombre de doutes, de conflits et de contradictions, a opéré selon une perspective pragmatique et non idéologique. Cela parce que convaincu que, déjà dans le choix du parc de projets, les connaissances des acteurs locaux avaient été mises à profit (certains projets avaient été proposés par les acteurs locaux et il était évident que les concours pour sélectionner les réalisateurs auraient été remportés par ceux-là, vu leur compétence et leur enracinement dans le territoire) » (*ivi*).

cercare soluzioni creative ai conflitti ⁽²⁹⁾. Nel caso di Cinisello, il Contratto ha consentito di gestire una situazione di conflitto dovuto alla rilocalizzazione degli inquilini di edilizia sociale ospitati in edifici da ristrutturare. In questo caso ⁽³⁰⁾ fu utilizzato un Laboratorio di quartiere che consente soprattutto di manifestare la volontà di cooperazione con gli abitanti, e la capacità dei tecnici di mediare con le altre autorità pubbliche. In seguito, un lavoro di mediazione diretta ha permesso, famiglia per famiglia, di verificare il programma di cambio alloggio.

Un passaggio successivo ha portato alla organizzazione di strumenti locali permanenti per l'accompagnamento di processi partecipati e per l'elaborazione di idee innovative. La promozione di azioni innovative per l'apertura di spazi pubblici locali ha avuto come elemento di traino la costituzione di un ufficio pubblico, detto dello Sviluppo locale sostenibile partecipativo a Roma, più semplicemente delle Periferie a Torino.

Torino ha elaborato numerosi interventi in campo sociale, che hanno fatto modello in tutta Italia. Roma ha puntato più sulla integrazione tra progettazione tecnica e accompagnamento sociale. Il laboratorio territoriale (LT) a Roma è stato lo strumento per l'animazione delle iniziative, e la partecipazione della comunità al progetto integrato, secondo un modello che riprende le esperienze precedenti di laboratorio di quartiere nate nel corso dei conflitti sociali degli anni Settanta; ma più di questo, il LT è un "avamposto delle istituzioni", come lo definisce l'assessore responsabile, che riduce da un lato il gap con la gente, e dall'altro costruisce una nuova visione dell'azione pubblica. Rispetto alla partecipazione di quartiere, cambia la consapevolezza della azione pubblica e del carattere metropolitano delle iniziative. Non solo o non tanto sostegno alle comunità insediate per assisterle e rafforzarle, ma al contrario per "destrutturarle e ricostruire relazioni, progettare nel rispetto delle diversità un futuro comune" ⁽³¹⁾. L'obiettivo è rendere aperta una comunità locale che –per mille ragioni spesso valide– non esprime creatività e visione.

Solo successivamente si perviene alla formulazione di vere e proprie partnership pubbliche e private per la promozione della progettualità. Vale la pena indicare due varianti: l'Urban Center e i Piani strategici. Il progetto di urbanistica partecipata "Ascoltare Pesaro" è stato un processo di ascolto strutturato e progettazione condivisa avviato a partire dal 1996 nell'ambito dei lavori preparatori del nuovo PRG. In seguito a questo, nasce la proposta

²⁹ Sclavi M. (2000): *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano.

³⁰ Comune di Cinisello Balsamo (2001), "Il Contratto di Quartiere di Cinisello Balsamo. Un approccio integrato alla riqualificazione urbana", 29-30 giugno 2001, www.comune.cinisello-balsamo.mi.it.

³¹ Uspel, Comune di Roma, Dip. XIX, Sviluppo locale sostenibile partecipativo, *Intervista a Corviale, l'Esperienza di un laboratorio per lo sviluppo locale e la partecipazione*, a cura di M. Martini e A. Parasacchi, Roma, 2004.

dell'Urban Center con la finalità di “favorire la ricostruzione della missione della città” valorizzando l’apporto di tutti i soggetti che sono in grado di (o possono essere aiutati a) esprimersi in termini progettuali”. L’Urban Center ha il compito di attivare reti di relazioni cooperative tra istituzioni e gli attori sociali, singoli ed associati, finalizzate alla costruzione consapevole di un progetto condiviso di futuro della città e del sistema locale. Uno dei primi interventi ha riguardato il piano dei tempi e degli orari della città, che ha portato all’apertura al pubblico degli uffici un giorno alla settimana con orario continuato; e a sincronizzare gli orari dei vari sportelli per aumentare le possibilità, per i cittadini, di fruire di vari servizi in una fascia oraria uniforme.

Ancora più ambiziosamente, la provincia di Milano sta costruendo un piano strategico ⁽³²⁾ che, a differenza di altri progetti internazionali concentrati esclusivamente sulla competitività e l’acquisizione di risorse esterne, si pone come obiettivo generale ‘la vivibilità’ della regione urbana. Tale piano prevede, oltre al riconoscimento e alla riorganizzazione delle azioni strategiche già esistenti (attraverso la predisposizione di un Atlante delle politiche e dei progetti), la costruzione di scenari e ‘immagini del futuro’, nonché l’avvio di progetti pilota. A questo fine la Provincia di Milano ha pubblicato un Bando per la premiazione di idee progettuali e buone pratiche (che assume come tema-guida l’abitabilità e le sue declinazioni proposte nel Documento strategico). Il Bando, allegato al Documento Strategico, è finalizzato a stimolare la progettualità innovativa e a far emergere risorse e attori disponibili a impegnarsi nella direzione del miglioramento dell’abitabilità nella regione urbana milanese. Il Bando identifica due tipologie di materiali da sottoporre a valutazione: idee progettuali, che fanno riferimento a ipotesi non ancora sviluppate sotto il profilo esecutivo; buone pratiche, che fanno riferimento a progetti, azioni e iniziative già avviate o in corso di attuazione.

Il Bando offre tre diversi tipi di contributi: un contributo finanziario per la costruzione delle condizioni di fattibilità delle idee progettuali o come riconoscimento della qualità delle buone pratiche, nella forma di un finanziamento a fondo perduto o nella forma di una via preferenziale per accedere ad altre fonti di finanziamento; la visibilità in occasione della Mostra e nell’Atlante delle politiche e dei progetti, che sarà maggiore per i progetti premiati; un servizio di assistenza e di accompagnamento al processo di maturazione delle idee progettuali. Alla fine del 2006 è stata ultimata la prima fase del bando: sono stati presentati 400 progetti, di cui: 148 Buone Pratiche; 248 idee progettuali; e 4 entrambi. Le proposte sono pervenute sia da Comuni, Associazioni del terzo settore, Agenzie, Gruppi professionali, Associazioni di categoria, Gruppi di cittadini... Secondo i responsabili, queste proposte

³² Dipartimento della Funzione Pubblica, Programma Cantieri, La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, Rubbettino, maggio 2006.

“descrivono una geografia molto interessante di ciò che si muove nell’area milanese, di ciò che aspira a costruire abitabilità”⁽³³⁾.

3.3 Gli APQ per le città

Gli Accordi di Programma Quadro (APQ) sono stati introdotti dalla delibera Cipe 20/2004 e sono finalizzati al perseguimento dell’Intesa istituzionale stipulate tra il Governo e le autonomie territoriali. In prospettiva, però, gli Apq sembrano destinati a diventare la forma degli accordi anche per operazioni più settoriali.

Ancorché questa prima generazione di Apq riguardi solo interventi pubblici (ma come si vedrà, la prassi si sta già spostando avanti), vengono definiti criteri di selezione e valutazione degli interventi di un certo interesse.

Gli Apq urbani definiscono gli interventi, le finalità, gli strumenti e le modalità nonché i criteri operativi e gli accordi e obblighi tra amministrazioni. Si tratta, in ambito urbano di interventi solitamente di dimensioni molto limitate (1,3 milioni di euro, in media, approssimativamente nel 2004, leggermente in crescita in seguito). Per esempio, nel caso dell’APQ della provincia di Trento, sono previsti sei interventi, illustrati da schede e relazioni tecniche. Gli interventi riguardano per l’appunto la cessione della proprietà di alcune caserme statali, la realizzazione di uffici pubblici ecc.

In linea di principio, la valutazione prevede due criteri: la coerenza interna ed esterna, e la valutazione degli effetti. Ancorché la pratica di queste valutazioni sia del tutto preliminare e ancora poco soddisfacente (anche per le specifiche difficoltà della valutazione in ambito urbano), sono stati rilevati⁽³⁴⁾ alcuni elementi di una certa generalità:

- la coerenza esterna è per lo più affidata alla corrispondenza a piani quasi sempre troppo generici per determinare condizioni stringenti;
- la coerenza interna (selezione di iniziative rispetto a fabbisogni o caratteristiche territoriali) è affidata per lo più a motivazioni generiche e rituali, con scarse analisi, criteri di selezione spesso insufficienti, giudizi di coerenza limitati alla collocazione territoriale; soprattutto i limiti riguardano la scarsa lettura intersettoriale;

³³ A. Balducci, in Cremaschi M., 2006, a cura di, “Investire nelle città?”, *Territorio*, 38.

³⁴ Le informazioni sono riprese dalla *Nota informativa* redatta da F. Arcaese in base alle Relazioni dei Nuclei di Valutazione sulle proposte di APQ “Città” per il Seminario Formez “Indicazioni metodologiche sui criteri di valutazione dei progetti nell’ambito del settore urbano, asse città”, degli Apq Urbani Seminario per i Nuval”, svolto a Roma il 7 febbraio 2006, a cura di De Luca.

- le analisi sono spesso mancanti o insufficienti, spesso mancano le minime informazioni riguardo la fattibilità, scarsa attenzione ai costi di gestione degli interventi

Questa rassegna indica alcuni problemi generali:

- i limiti politici di selettività; è difficile che politici o tecnici si assumano la responsabilità di negare autorizzazioni a proposte provenienti da soggetti influenti;
- la mancanza di solidi ancoraggi: i documenti di programma sono o troppo generali o troppo “distanti”;
- gli effetti territoriali sono davvero difficili da valutare ⁽³⁵⁾; la ‘descrizione’ del contesto, elemento spesso trascurato, risulta al contrario preconditione indispensabile per la comprensione dell’intervento e di come procedere ad eventuali valutazioni più approfondite; in realtà, risulta che la descrizione del territorio è l’elemento di valutazione principale, perché consente di dare risposte significative (non solo analitiche) a domande cruciali come: “dove” si collocano gli interventi (quartiere disagiati, ma di che tipo? centri storici, ma con quali potenzialità? Assi infrastrutturali, ma su quale “scala” geografica?);
- gli effetti territoriali sono rilevanti, in particolare la realizzazione di infrastrutture, investimenti e opere pubbliche modifica: l’utilizzazione del suolo; la ripartizione delle attività nello spazio; il comportamento del traffico; e di conseguenza, esercitano un influsso sugli sviluppi locali, ma anche su quelli regionali;
- gli effetti più complessi e difficili da descrivere sono per l’appunto quelli che avvengono a cavallo della scala locale e di quella globale, che presentano non di rado dei trade-off rilevanti (vantaggi ad una scala corrispondono a svantaggi all’altra);

In definitiva, alcuni elementi territoriali si rivelano come prevalenti ma spesso ignorati dalle analisi : l’accessibilità (come raggiungere da fuori); la coesione sociale (contenimento degli squilibri economici e sociali); la coesione territoriale (equità nella distribuzione spaziale delle opportunità); la connessione (complementarità dei profili di attività di un territorio); l’integrazione territoriale (reciprocità negli scambi economici tra territori). Il suggerimento finale di questa utile esplorazione in *corpore vile* è di ridurre drasticamente l’ambizione analitica delle valutazioni, non perché troppo

³⁵ “Tra le infrastrutture di trasporto e il territorio non esiste una relazione diretta cogente, nessun automatismo nell’effetto: una modifica della struttura territoriale può aver luogo anche con un livello d’infrastruttura immutato. Essa può però tardare, o non verificarsi, nonostante lo sviluppo dell’infrastruttura.” “Effetti territoriali delle infrastrutture di trasporto” in Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) Confederazione Svizzera.

difficili (lo sono), ma perché inutili alle domande importanti, se è vero che il territorio è il primo elemento di valutazione.

E invece, l'opportunità di concentrarsi su alcune sostanziose domande interpretative, anche a costo di dare risposte più qualitative. Queste domande, sull'esempio di alcuni riferimenti europei approfonditi in seguito, devono concentrarsi su tre elementi, in grado crescente di difficoltà:

- gli effetti *diretti*, pur difficili da misurare (come la modifica dell'accessibilità a una regione l'inquinamento ambientale diretto, derivante dall'infrastruttura dei trasporti; l'offerta concreta di servizi di trasporto; condizioni quadro tariffarie e di politica dei trasporti; la domanda di trasporto per il traffico passeggeri e merci...);
- gli effetti *potenziali*, quasi sempre non definibili a priori, e dipendenti da quadri strategici non disponibili, e non di rado definibili solo a partire dal progetto (non indipendenti quindi da questo), ma che rappresentano l'elemento cruciale della valutazione (e toccheranno temi come l'impatto sul contesto locale, regionale ed economico; le modificazioni indotte sui fattori specifici di localizzazione; l'effetto sulle strutture economiche; la variazione delle riserve di suolo e del valore delle zone edificabili, ecc.);
- infine, gli effetti prodotti o attesi sulle attività che sono o saranno sviluppate dagli *attori* chiave nella pianificazione del territorio e nella progettazione, che esercitano un influsso decisivo e determinano se le potenziali ripercussioni sul territorio si producono effettivamente.

Selezione dei progetti negli accordi di programma quadro ex Cipe

Le Amministrazioni beneficiarie delle risorse scelgono, in primo luogo, in piena autonomia, secondo una tassonomia codificata, i settori nel cui ambito rientrano i progetti da finanziare. Gli interventi sono selezionati nel rispetto dei seguenti criteri:

coerenza programmatica: per ogni Amministrazione centrale e regionale la coerenza programmatica è stabilita facendo riferimento ai criteri specificati nei propri Programmi operativi comunitari, nazionali e regionali, o nei propri DOCUP, con un rafforzamento, per quanto riguarda la coerenza programmatica, della rilevanza dei criteri generali comunitari enunciati nella delibera n. 36/2002 così come aggiornati a seguito della revisione di metà percorso del ciclo di programmazione comunitario 2000-2006. Ogni Amministrazione avrà la flessibilità di discostarsi, su specifiche questioni, da tali criteri, dandone chiara motivazione, purché, se Autonomie regionali, in coerenza con la propria programmazione regionale;

avanzamento progettuale: conferma del criterio adottato in occasione dei precedenti riparti, del quale le Amministrazioni centrali e regionali daranno evidenza al momento della presentazione al CIPE dell'elenco dei progetti e

del cronoprogramma di spesa. Viene inoltre previsto che una quota, pari almeno al 30% delle risorse ripartite di cui all'allegato 7, sia destinata dalle Regioni e dalle Province autonome a favore di interventi di rilievo strategico per il finanziamento di opere comprese nel primo programma delle infrastrutture strategiche di cui alla delibera CIPE n. 121/2001. In caso di mancata assegnazione del 30% alle suddette opere, le parti sono tenute a dare evidenza delle motivazioni (quali la non coincidenza delle aree territoriali eligibili, la non corrispondenza tra il fabbisogno finanziario dell'opera e la disponibilità esistente o l'esistenza di un forte e documentato fabbisogno strategico alternativo). In tal caso la quota di risorse finalizzata alle suddette opere sarà programmata dalle Regioni a favore di interventi selezionati secondo le procedure ordinarie.

Regione Lombardia: Accordi quadro di sviluppo territoriale per la casa

Questo nuovo strumento invita le amministrazioni comunali a definire una politica della casa per il proprio territorio e apre alla sperimentazione di un nuovo orientamento.

Gli Accordi quadro di sviluppo territoriale prevedono un dialogo consistente tra amministrazione regionale e amministrazioni comunali. Questi sono infatti i soggetti deputati a interagire per la definizione di una opportuna programmazione di interventi che nell'insieme possano comporre una buona politica della casa alla scala comunale.

Gli interlocutori comunali potrebbero essere però non solo tecnici e politici del settore urbanistico, ma anche responsabili ed esperti di altri settori, essenziali per individuare, per le nuove quote di edilizia residenziale pubblica, caratteri, requisiti, beneficiari, assetti gestionali e organizzativi.

Gli interventi, secondo le disposizioni regionali, potranno essere attuati in via diretta dall'amministrazione comunale, da un soggetto concessionario al quale si attribuiscono compiti di realizzazione e gestione degli immobili, a soggetti pubblici o privati convenzionati con l'amministrazione comunale che possono rendere disponibili nuove aree di edificazione da aggiungere al

patrimonio di edilizia pubblica (“sia in regime di proprietà, che in regime di possesso”).

Delibera di Giunta regionale del 16 febbraio 2005, n. VII/20913, Attuazione Programma Regionale per l’Edilizia Residenziale Pubblica 2002-2004 – Programma annuale di attuazione 2005: Accordi Quadro di Sviluppo territoriale per la Casa per i comuni a fabbisogno elevato ed acuto dei capoluogo. Approvazione riparto delle risorse fra Comuni, avvio delle procedure preliminari e approvazione criteri per la predisposizione delle proposte.

3.4 Le Società di Trasformazione Urbana

1. Inquadramento generale

Le STU (ex. Art.17 com.59 L.127/1997) rappresentano l’ultimo degli strumenti giuridico-urbanistici elaborati dal legislatore e possono essere individuati come un’evoluzione dei tradizionali programmi urbani complessi (integrati, di recupero, di riqualificazione, PRUSST, etc.). A differenza di questi ultimi, legati ad un canale finanziario pubblico e destinati per loro stessa natura ad esaurirsi con la attribuzione delle relative risorse, l’istituto delle STU si avvicina al concetto di Partenariato Pubblico Privato, che individua proprio nella costruzione di una *governance locale*, fondata su un sistema di regole certe, condivise e “contrattualizzate”, l’elemento chiave per una migliore organizzazione nel medio-lungo periodo dei processi di produzione del cambiamento urbano.

La legge del 1997 che ha istituito le STU va a collocarsi all’interno di quel più ampio processo di privatizzazione iniziato nei primi anni ’90 e caratterizzato dalla progressiva esternalizzazione di attività, servizi e funzioni pubbliche con l’obiettivo di migliorarne la gestione ispirandosi ai principi di economicità, efficacia ed efficienza dell’agire amministrativo.

Le Società di Trasformazione Urbana (STU) si collocano all’interno del contesto delle società miste per la gestione di funzioni e servizi locali.

Esse costituiscono uno strumento flessibile e dalle vaste potenzialità messo a disposizione degli enti locali per intervenire nelle aree urbane consolidate.

Ciò appare di notevole importanza ove si pensi che in Italia, a differenza di altri Paesi europei, non esiste una tradizione consolidata di interventi di riqualificazione urbana, di riuso dell’esistente e di interventi di trasformazione integrata.

Benché introdotte dall’art.17, comma 59 della L. 127/97, le società a capitale misto costituite fra privati ed enti locali non sono una novità assoluta, in quanto erano state già previste per l’esercizio dei servizi pubblici, nonché la

realizzazione delle infrastrutture necessarie al loro svolgimento, dalla legge di ordinamento delle autonomie locali n.142/1990.

Gli intenti del legislatore, in questo caso, sono però più ambiziosi giungendo per certi versi a delineare un vero e proprio istituto di urbanistica operativa, sorretto da capitali privati, con i quali far fronte alle esigenze poste da interventi complessi di trasformazione del territorio.

L'analogia più diretta – ma solo per quanto riguarda finalità e funzioni - per una ricostruzione di questa nuova forma di società miste è da ricercarsi nel modello giuridico delle S.E.M. francesi (*Société d'Economie Mixte*), società con capitale pubblico maggioritario (non inferiore all'80%) per la realizzazione di grandi interventi di interesse collettivo. La differenza nei confronti delle SEM è invece assai significativa per quanto riguarda il capitale, data la possibilità che i soci privati abbiano la maggioranza dell'azionariato.

I casi di studio

Istituite per legge da otto anni, le società di trasformazione urbana (STU) sono uno strumento di riqualificazione ancora molto poco utilizzato, nonostante le potenzialità di efficienza e innovazione che esse offrono rispetto al quadro generale dell'urbanistica italiana.

Questo aspetto ha spinto il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con l'art.7, comma 1, della L.8/02/2001, n.21, al fine di promuovere la costituzione da parte dei comuni e delle città metropolitane delle STU, a disporre il finanziamento degli studi di fattibilità, delle indagini conoscitive necessarie all'approfondimento della realizzabilità economica, amministrativa, finanziaria e tecnica delle ipotesi di trasformazione deliberate dal Consiglio Comunale, nonché degli oneri occorrenti alla progettazione urbanistica.

Anche se gli studi finanziati (in totale 52 in tutta Italia) sono, ad oggi, per la maggior parte in corso di svolgimento, occorre sottolineare come in Italia siano già state costituite delle STU, finalizzate, nella maggioranza dei casi, alla riqualificazione di porzioni di territorio caratterizzate da forte degrado (ambientale, edilizio, sociale etc.). Dal 1997 a oggi sono state costituite in Italia tredici STU, di cui dieci nel periodo 2001-2004³⁶; precedentemente, fra il 1991 e il 1997, sono state realizzate sei società a capitale misto con scopi di trasformazione urbana (una sorta di STU ante litteram)³⁷.

³⁶ Le StU costituite dopo il 1997 sono: *Foligno Nuova*, Foligno (1998); *Centro Servizi Mercè*, Faenza (1999); *Urbanistica*, Valmontone (1999), *Nuova Via Trento*, Macerata (2001); *Bagnoli Futura*, Napoli (2002); *AcquiDomani*, Acqui Terme (2002); *Pasubio*, Parma (2002); *Porta a Mare*, Livorno (2003); *Area Stazione*, Parma (2003); *Città dei Giovani*, Baronissi (2003); *Battipaglia Sviluppo*, Battipaglia (2004); *Pianoro Centro*, Pianoro (2004); *Porta Sud*, Bergamo (2004).

Nel caso delle STU ex L.127/1997 le esperienze in corso non consentono, ad oggi, di effettuare bilanci sugli esiti derivanti dalle attività svolte sia perché, nella maggior parte dei casi, si tratta di esperienze ancora in fase di costruzione (molte amministrazioni non hanno ancora effettuato la gara per la selezione del partner privato), sia perché, nei casi più avanzati, l'oggetto delle trasformazioni per le quali sono state costituite abbraccia settori diversi e diversificati tali da non consentire la redazione di una casistica efficace.

Probabilmente all'esito di tali iniziative si potrà stilare un bilancio delle reali potenzialità di questo nuovo strumento apprestato dal legislatore.

Allo stato è tuttavia possibile qualche importante considerazione:

- L'ente locale ha in questo caso recuperato un ruolo primario e più incisivo negli interventi di trasformazione del proprio territorio, che fino agli anni '90 ed in parte ancora oggi (se non si considerano i "Programmi complessi"), è stato sostanzialmente rimesso, per le difficoltà operative concernenti l'attuazione dei privati, attraverso i Piani di Lottizzazione;
- Le scelte che l'amministrazione dell'ente locale è chiamata a fare, sia in merito agli interventi sia alle modalità di gestione della STU, non devono rispondere solo all'interesse della componente pubblica, ma sottostare alla c.d. "prova del mercato". Questo per non incorrere, come già accaduto in passato in esperienze simili, ad una tiepida reazione del mondo degli operatori privati. Pertanto grande importanza riveste la qualità della partecipazione dei privati in tali enti, sia a livello logistico per una migliore agilità gestionale dell'ente costituito, sia in relazione all'esecuzione dei programmi per la maggior comunanza di obiettivi con il sostrato sociale.

Tuttavia, ai fini di questo lavoro, il ricorso a casi concreti è risultato efficace e strumentale alla illustrazione delle tematiche di volta in volta affrontate; in tale ottica e limitatamente agli aspetti riguardanti i contenuti, gli obiettivi, le modalità di costruzione dello strumento e i rapporti con la pianificazione sono stati scelti i casi di Bagnoli e di Macerata rappresentativi non tanto di modalità diverse di operare da parte del soggetto pubblico, quanto piuttosto di obiettivi e strategie di gestione differenti.

³⁷ Le società precedenti la legge 127/1997 riguardano: Rovigo (1991), Cesena (1994), Roma (1995), Venezia (1996), Sesto San Giovanni/Cinisello Balsamo/Bresso e Cologno Monzese per Agenzia Sviluppo Nord Milano (1996), Genova 1997.

2. Definizioni normative: caratteri strutturali dello strumento e ambiti di applicazione

Le STU sono state introdotte nel nostro ordinamento dall'art. 17, comma 59 della Legge n. 127/1997³⁸ (successivamente recepito integralmente dall'art. 120 del DLgs. n. 267/2000, recante Testo Unico in materia di enti locali). Tale normativa è stata, successivamente, oggetto di precisazioni ad opera della Circolare del Ministero dei LL.PP., 11 dicembre 2000, Prot. n° 622/Segr.

Con questo istituto il legislatore ha riconosciuto ai Comuni ed alle Città metropolitane, la possibilità di costituire società per azioni al fine di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

Si tratta di società aperte ad azionisti privati che devono essere scelti tramite procedura di evidenza pubblica. Esse provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi.

Si deve ricordare, tuttavia, che le STU non rappresentano una novità assoluta nel panorama nazionale. Infatti, a partire dagli anni '90, sono state costituite molte società di capitali, a composizione mista pubblico-privata con la partecipazione di istituti di credito, imprese, province, regioni, aziende municipalizzate, con l'intento di promuovere interventi di riqualificazione urbanistica di un certo rilievo.

La costituzione delle STU avviene con delibera del Consiglio comunale con la quale si procede anche alla individuazione dell'ambito d'intervento, l'individuazione delle aree e degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per quelli non interessati da opere pubbliche .

Per quanto riguarda l'acquisizione degli immobili oggetto dell'intervento, essa può avvenire sia consensualmente, attraverso il meccanismo della trattativa privata o tramite ricorso alle procedure di

³⁸TUEL DLgs. N.267/2000, art. 120 co.1 e 2.

“Le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della Regione, possono costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti. Al fine le deliberazioni dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica.

Le società di trasformazione urbana provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi. Le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune.”

esproprio da parte del comune. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione.

I rapporti tra gli enti locali azionisti e la STU, sono regolati da un'apposita convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti.

Con l'introduzione delle STU, dunque, si è inteso fornire un nuovo mezzo per la soluzione dei problemi giuridici ed economici dell'attuazione delle previsioni urbanistiche, che si affianca a quelli tradizionali, senza sostituirli.

Per quanto attiene, in particolare, alle finalità perseguibili attraverso lo strumento in esame va detto che l'art. 120 non entra nel dettaglio delle possibili modalità operative della società limitandosi a stabilire che le STU procedono alla acquisizione, trasformazione e commercializzazione degli immobili individuati con apposita delibera di consiglio comunale. Inoltre, in mancanza di una precisa definizione normativa di "trasformazione urbana", tale nozione, secondo parte della dottrina, andrebbe intesa nel senso più ampio, così da potervi includere ogni attività urbanistico-edilizia, in particolare: *"dall'attività di urbanizzazione, a quella di recupero del patrimonio edilizio esistente, a quella di realizzazione di nuovi insediamenti residenziali o produttivi, a quella, infine di edificazione di opere pubbliche."*

Dunque, l'unico limite sarebbe costituito dal fatto che deve trattarsi di interventi previsti dagli strumenti urbanistici generali vigenti, anche se questo punto, come vedremo, si presenta controverso.

Per quanto riguarda la tipologia d'interventi che le STU possono realizzare, un primo riferimento è rappresentato dalla Circolare del Ministero dei LLPP dell'11 dicembre 2000. Essa infatti stabilisce che l'utilizzazione di uno strumento come la STU, sarebbe idoneo per aree caratterizzate da:

1. *"insediamenti che (...) richiedono interventi di ristrutturazione urbanistica nettamente prevalenti su quelli di ristrutturazione edilizia e di restauro;*
2. *aree caratterizzate da una particolare discontinuità qualitativa non emendabile attraverso interventi puntuali o come sommatoria di interventi singolari."*

E in ogni caso, l'intervento tramite la STU, a prescindere dalle caratteristiche delle aree interessate, risulta indicato nei seguenti casi:

3. *“interventi di particolare complessità e valore economico, per i quali l’amministrazione pubblica intende associare alla propria iniziativa partner privati non solo allo scopo di apportare capitali integrativi a quelli pubblici, ma anche per giovare di provate e qualificate esperienze per la gestione economica dell’iniziativa;*
4. *azioni di ricomposizione e ricucitura del tessuto urbano contestuali alla realizzazione di opere infrastrutturali complesse anche a sviluppo lineare (ad esempio nuove linee di trasporto o ristrutturazioni di linee esistenti, nuovi impianti viari, ecc.)”.*

Infine, nella Circolare, si sostiene che: *“sono da ritenere non opportune le ipotesi di intervento su aree libere e cioè di espansione edilizia, per le quali la vigente disciplina urbanistica già predispone strumenti specifici” né vi sono “motivazioni sufficienti per quegli interventi di riqualificazione della città consolidata, conseguibili con il semplice ricorso ad una appropriata disciplina urbanistica”.*

Altra questione di sicuro rilievo è, poi, quella riferita alle possibili modalità operative delle STU.

Un primo aspetto, in tal senso, attiene al modello organizzativo di tale società; in dottrina ci si è più volte chiesti, infatti, se esse rappresentino un modello organizzativo rigido, quindi obbligato ad attuare tutte le funzioni richiamate dal citato art. 120 (acquisire gli immobili, trasformarli e commercializzarli), oppure possa rappresentare un modello *“a geometria variabile”*.

Certamente questa seconda interpretazione fornisce allo strumento una maggiore duttilità, consentendo, quindi, di adeguare più facilmente la struttura societaria ed il suo modello operativo allo specifico tipo di operazione di trasformazione che si intende realizzare.

Questa soluzione permetterebbe, dunque, di individuare diversi modelli operativi, da adottare a seconda delle esigenze determinate dai casi concreti e ciò, di conseguenza, consentirebbe alle amministrazioni locali proponenti di avere uno strumento capace di adattarsi anche alle situazioni di maggiore complessità.

In tal senso, un ulteriore richiamo all’esperienza sul campo o almeno alle ipotesi operative individuate in sede di studi di fattibilità, confermano la tendenza ad una concezione della STU quale strumento flessibile.

Dunque, se da una lato si possono immaginare casi in cui la STU è chiamata a svolgere tutte le funzioni che potenzialmente le competono, limitatamente ad un unico intervento, d'altro canto, si è pensato anche alla creazione di una STU capace di agire quale agenzia di sviluppo locale - STU "omnibus" - dunque in grado di promuovere più interventi in un arco temporale molto ampio, sempre secondo un disegno unitario di trasformazione del territorio (caso di Lecce).

Alla costituzione delle STU oltre alle città metropolitane ed ai comuni (principali soggetti individuati dalla L. 127/97 che e ha introdotte), possono partecipare anche i le province e le regioni, nonché privati scelti tramite procedura di evidenza pubblica.

Le STU possono essere costituite per iniziative dei Comuni e delle Città metropolitane. Sono questi, infatti, gli enti locali che hanno le specifiche competenze di elaborare i piani urbanistici generali e particolareggiati e che meglio possono svolgere le funzioni di "soggetto promotore" di questa particolare forma di società pubblico-privata.

In via generale, i soggetti privati coinvolti in una iniziativa di costituzione di una STU possono essere di quattro tipi:

5. Imprese del settore immobiliare con capacità di intervento nella fase di progettazione, realizzazione, gestione e commercializzazione;
6. Imprese industriali sulle quali incombe l'obbligo, derivante da direttive comunitarie e norme nazionali, di realizzare investimenti consistenti spesso correlati da investimenti infrastrutturali (porti, aeroporti, ferrovie);
7. Imprese industriali che hanno o possono avere in programma nuovi investimenti o progetti di delocalizzazione;
8. Soggetti finanziari con capacità di intervento in qualità di "progettisti di finanze";
9. Soggetti con competenze di costruzione e gestione delle infrastrutture materiali e immateriali che possono concorrere alla ricerca di soluzioni pertinenti all'attività di recupero e riqualificazione urbana.

La scelta dei soci privati nelle società a capitale misto pubblico privato è da sempre un tema di particolare rilievo e dunque oggetto di un vivace dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza.

Sul punto l'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000 precisa, quale regola generale per le STU, che la scelta del socio privato, debba avvenire tramite procedura ad evidenza pubblica; ciò soprattutto in ragione delle diverse attività che gli azionisti sono chiamati a svolgere. In un contesto simile, infatti, la scelta deve avvenire, per forza di cose, attraverso una

procedura di carattere concorrenziale, con la quale si arrivi alla selezione di un partner privato che garantisca la miglior prestazione.

Inoltre, si sottolinea che non è detto che i soci privati debbano costituire la maggioranza nella STU, infatti – come sostiene parte della dottrina- *“Non esiste un’unica ricetta per la composizione dei soci ma molto dipende dallo scopo della società e dalle caratteristiche dell’operazione di trasformazione che si intende realizzare.”*³⁹

La definizione del ruolo dei soci privati all’interno della STU è dunque intimamente connessa al conseguimento degli obiettivi posti alla base della sua costituzione.

Dunque, ferma restando la necessità di adottare la procedura ad evidenza pubblica, come richiesto esplicitamente dalla norma, sarà necessario, in primis, individuare sul mercato la tipologia di socio privato la cui partecipazione è ritenuta maggiormente idonea al raggiungimento degli scopi prefissati.

I partner privati in questa ottica potranno appartenere a diverse categorie, ad esempio imprenditori (società di costruzioni, immobiliari etc.), finanziatori (istituti di credito), proprietari delle aree oggetto dell’intervento di trasformazione.

In ragione di ciò, la questione assume sfumature diverse a seconda del modello operativo e organizzativo ritenuto più idoneo alla realizzazione del progetto di trasformazione urbana che l’amministrazione intende perseguire attraverso la creazione di una STU. Ad esempio:

10. la STU si occupa della progettazione ed anche della successiva commercializzazione delle aree interessate dagli interventi, affidando la realizzazione dei lavori a soggetti terzi;
11. la STU esegue direttamente tutte le fasi di realizzazione del programma dalla progettazione, alla realizzazione, alla commercializzazione;
12. la STU persegue finalità miste ed integrate rispetto ai modelli precedenti.

Nel primo caso, emerge la necessità di individuare dei soci che siano in grado di fornire alla società servizi avanzati, ad esempio nel settore del *real estate development* e/o del marketing territoriale, ma anche soggetti finanziatori, nella doppia veste di sottoscrittori del debito e di

³⁹ G. STORTO, Società di trasformazione urbana e governo del territorio, Il Sole 24-Ore, Milano 2004

investitori, consulenti ed organizzatori del programma di trasformazione e commercializzazione. Nel secondo caso si avrebbe una STU capace di svolgere tutte le funzioni che la legge le consente, dunque, progettazione, realizzazione e commercializzazione.

Di conseguenza, oltre alle suddette figure, la STU potrebbe avere la necessità di selezionare soci privati “costruttori”, cioè in grado di procedere alla realizzazione degli interventi. In questo caso, al riferimento alla disciplina volta a regolamentare l'appalto di servizi, si affiancherebbe, almeno per la realizzazione delle opere pubbliche, la normativa in materia di appalto di lavori (Legge n. 109/1994).

L'opportunità di ricorrere a soci costruttori è intimamente legata alla possibilità di procedere ad un affidamento diretto dei lavori ai medesimi (appalto *in house*), possibilità, in verità non sempre condivisa, e comunque oggetto di un vivace dibattito dottrinario.

Per quanto riguarda l'ultimo modello prospettato, si tratta di una STU che ricorre a partner privati capaci di intervenire trasversalmente ed in modo integrato nel disegno di trasformazione urbana da essa perseguito.

D'altro canto, anche dalla circolare ministeriale si evince che il ricorso alla STU dovrebbe stimolare la creazione ed il coinvolgimento di partner privati che abbiano un approccio integrato al progetto di trasformazione urbana.

In questo contesto, certamente più interessante ed innovativo, rispetto alle figure riportate in precedenza, la scelta del socio privato dovrebbe derivare dall'individuazione di procedure che, a seconda delle esigenze, facciano riferimento sia alla normativa previste per gli appalti di servizi che alla più volte citata Legge Merloni sugli appalti di lavori.

Altra questione di cruciale importanza in merito alla scelta ed alla partecipazione del socio privato, riguarda i proprietari di immobili d'interesse della STU.

La questione è dibattuta in dottrina, non trovandosi ancora un'interpretazione univoca della norma. In particolare si rilevano due tesi contrapposte:

- la norma sull'evidenza pubblica non si applica, non potendosi assoggettare i proprietari a procedure concorsuali;
- la norma si applica e quindi i proprietari, per partecipare devono essere selezionati con apposita gara.

In questo secondo caso, risulta evidente come i proprietari delle aree possono divenire soci solo dall'esito di una trattativa privata. Dunque,

l'amministrazione costituente la STU dovrebbe dimostrare che la partecipazione dei proprietari delle aree è necessaria per la riuscita dell'operazione e che non sono individuabili alternative valide.

2.1. I casi di studio

Ad oggi, infatti, sono diverse le STU già operative sul territorio nazionale⁴⁰ e, sintetizzando, si può affermare che gli interventi posti in essere fino ad ora abbiano riguardato principalmente:

13. insediamenti abitativi;
 - aree e strutture per ricerca scientifica e formazione ;
 - aree e strutture per attività produttive e servizi;
 - infrastrutture e opere pubbliche;
 - bonifica dei suoli e miglioramento della qualità ambientale.

3. Obiettivi di intervento/target

La STU nasce come strumento essenzialmente dedicato alla attuazione di operazioni di riqualificazione urbana e ambientale i cui obiettivi possono essere così sintetizzati:

14. **Riqualificare aree** con discontinuità qualitativa e crisi urbanistico/insediativa, attraverso la riqualificazione delle condizioni insediative recuperando soprattutto quelle aree che si trovano in posizione strategica;
15. **Attivare un modello operativo ad hoc**, quello delle società per azioni, in grado di esaltare positivamente le sinergie tra pubblico e privato riducendo al minimo i rischi di tali collaborazione;
16. **Coinvolgere risorse private**, in un quadro di rigoroso governo pubblico del territorio associando risorse, di carattere pubblico e privato, sia per quanto riguarda gli aspetti economico-finanziari sia per quanto riguarda gli aspetti gestionali;
17. **Semplificare gli aspetti burocratici**, amministrativi e gestionali connessi ad operazioni di trasformazione e riqualificazione urbana.

Se si esclude l'obbligo, introdotto solo in alcuni contesti normativi locali, di realizzazione di una quota di edilizia residenziale pubblica, la dimensione sociale risulta di solito assente dal programma degli interventi che le STU si impegno a realizzare.

⁴⁰ Cifr. Nota 1.

Viceversa nelle esperienze attualmente in corso è sempre molto forte la componente legata alla localizzazione di attività di produzione di beni e servizi per la collettività intesa come fattore centrale di riqualificazione e di sviluppo urbano.

3.1. I casi di studio

Bagnoli

Obiettivo dichiarato della STU “Bagnolifutura” è quello della riqualificazione ambientale e riconversione dell'ex sito industriale di Bagnoli attraverso la creazione, in un'area ormai divenuta centrale e strategica per la città di Napoli, di un polo multifunzionale di eccellenza in grado di ospitare servizi di alto livello qualitativo rappresentativi del rinnovamento della città.

La dimensione dell'area (circa 313 ettari) e la varietà delle tipologie di intervento (ristrutturazione urbanistica, ristrutturazione edilizia, bonifica dei siti inquinati, realizzazione delle reti infrastrutturali, nuova edificazione, rifunzionalizzazione) necessarie al raggiungimento degli obiettivi prefissati rende particolarmente complessa la costruzione di uno strumento adeguato di governo del programma e dei relativi progetti. In questo caso il tema della riconversione urbanistica e della bonifica ambientale assume un ruolo preponderante rispetto a quello della dotazione di servizi che viene demandato ad una fase successiva legata allo sviluppo delle condizioni di abitabilità anche se certamente, data l'entità della spesa per la bonifica e la dotazione di infrastrutture, comportante un significativo incremento della densità edilizia.

Macerata

Nel caso di Macerata, la costituzione della STU “Nuova Via Trento” ha per obiettivo la ricostruzione e rifunzionalizzazione di un'area urbana distrutta dal terremoto del 1997. La necessità di procedere alla ricostruzione di una porzione centrale urbana ha offerto in questo caso l'opportunità all'amministrazione di porre come prioritario l'incremento della dotazione di servizi (in particolare legati alla mobilità) nell'area. Tale obiettivo è stato perseguito attraverso una strategia volta a coinvolgere i privati, proprietari delle aree e degli immobili oggetto della trasformazione, in qualità di soci della STU e di futuri fruitori privilegiati dei beni da realizzare. Rispetto al caso di Bagnoli, sebbene in una condizione dimensionale assolutamente inconfondibile, si assiste in questo caso ad una operazione di riqualificazione della città esistente che trova un sostanziale equilibrio nel rapporto tra densificazione e incremento delle dotazioni di servizi e di standard.

4. Rapporto con la pianificazione

Le STU si delineano come un istituto di urbanistica operativa, sorretto da capitali privati, con i quali far fronte alle esigenze poste da interventi complessi di trasformazione del territorio. In tal senso si configurano come **strumenti ordinari**, ancorché innovativi, di attuazione delle previsioni contenute nel piano comunale.

La STU si pone, dunque, come uno strumento che attua le previsioni generali del piano regolatore, anche se tale affermazione, secondo parte della dottrina è da considerarsi in senso lato, ovvero le STU possono anche dare concretizzazione alle previsioni di piani particolareggiati di attuazione siano essi a finalità generale o a finalità speciale. Dunque una STU può essere costituita anche per la trasformazione di porzioni di territorio sulle quali il PRG abbia già provveduto ad individuare una disciplina di dettaglio.

Può accadere, però, che la trasformazione progettata, non sia conforme alle le previsioni del PRG, in tale ipotesi: *“occorrerà procedere all’approvazione di apposite specifiche varianti, che, per esigenze di semplificazione del procedimento, potranno anche essere raccordate con le deliberazioni concernenti la costituzione della STU e la individuazione delle aree necessarie alla realizzazione dell’intervento.”*⁴¹

Su questo punto, inoltre, la Circolare ministeriale sottolinea che alcune nuove leggi urbanistiche regionali, prevedendo una differenziazione tra le varianti che operano una modifica essenziale al PRG e quelle che invece non incidono *“in modo significativo sull’assetto stabilito dal piano”*, consentono, attraverso piani attuativi, di procedere alla contestuale approvazione di varianti relative a disposizioni di dettaglio del PRG stesso, disposizioni cioè: *“aventi carattere prevalentemente edilizio, ovvero riguardanti la dotazione di opere pubbliche, ovvero di interesse generale.”*

Anche in questo caso, secondo la circolare, è consentito affermare che la STU stia agendo in *“in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti”*, infatti, tale termine può *“...essere ricondotto entro i confini interpretativi dei principi che sovrintendono alle finalità che perseguono una maggiore continuità tra le scelte di pianificazione territoriale e la*

⁴¹ G. GARZIA- Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana, in Riv. Giur. di Urbanistica., Maggioli 2000.

componente attuativa conseguente all'attivazione delle trasformazioni urbanistiche, anche con riferimento agli aspetti gestionali.”

Se dunque da un lato, anche in considerazione delle esperienze maturate in sede di studi di fattibilità, appaiono chiare le difficoltà di adattamento delle previsioni dell'art. 120 agli strumenti urbanistici più datati, d'altro canto risulta altrettanto evidente come la norma, sia stata scritta avendo come riferimento strumenti urbanistici aggiornati e capaci di rispondere alle più moderne esigenze di trasformabilità. Proprio per questo motivo, se ne deduce come essa miri ad esercitare un'influenza nel medio-lungo periodo, anche in considerazione dell'arco di tempo, solitamente ampio, necessario alla realizzazione dei processi di trasformazione.

Dal punto di vista dei rapporti con la pianificazione le iniziative sino ad oggi attivate si possono suddividere in due gruppi ciascuno dei quali rispondente ad un modello opposto rispetto all'altro. Al primo gruppo appartengono infatti quelle iniziative per le quali le STU rappresentano un'occasione di rottura sostanziale con le previsioni di piano cui si associa nella maggior parte dei casi la volontà di perseguire un obiettivo di rinnovamento urbano attraverso il ricorso ad una procedura, quella della STU, capace, almeno in teoria, di governare efficacemente il processo attraverso l'introduzione di pratiche manageriali derivanti dalla gestione privata. Questi casi si associano di solito a contesti nei quali la pianificazione locale risulta ancora regolamentata da piani piuttosto datati e nei quali il ricorso ad una procedura di trasformazione territoriale attraverso lo strumento della STU ha spesso costituito l'occasione per l'avvio di una procedura di variante generale del piano urbanistico. A questo primo gruppo appartengono in particolare i casi di Bergamo e Bagnoli nei quali la procedura di variante ha anche messo in campo la contrattazione delle condizioni per incentivare l'intervento dei privati nell'iniziativa.

Al secondo gruppo appartengono invece le iniziative che si pongono come un vero strumento di attuazione del piano (vedi caso di Macerata). In questi casi, di solito dalle dimensioni più circoscritte, la trattativa con il privato si riduce a tale punto da limitarsi spesso alla sola determinazione degli impegni contrattuali in termini temporali e in termini fisico/qualitative del progetto.

Entrambi i succitati modelli, tuttavia, sono accomunati dallo stesso rapporto sia nei confronti della verifica della sostenibilità, che si verifica comunque a monte (nel corso dello stesso processo di piano nel primo come nel secondo caso), sia nei confronti del rapporto pubblico-privato che si muove comunque in un quadro di sostanziale ambiguità determinata dalla necessità da parte dell'Amministrazione di costruire le condizioni della sostenibilità a

monte del processo di piano (equindi in una fase di non aperto confronto con il privato) e di demandare la ricerca del partner privato, e quindi il momento della negoziazione, ad una procedura di evidenza pubblica successiva all'approvazione dello strumento e, pertanto, all'interno di un sistema di regole già predefinito dove necessariamente i margini della negoziazione risultano fortemente limitati.

4.1. I casi di studio

Bagnoli

Piano attuativo esistente prima della costituzione della STU

Macerata

Piano Attuativo (Programma di Recupero ex art.28 L.457/78) redatto in variante in contemporanea con la costituzione della STU.

5. I termini dello scambio

La novità che la norma creatrice della STU introduce nell'ordinamento è il pieno riconoscimento in capo agli enti locali, attraverso la costituzione e la partecipazione al nuovo tipo di società, di una funzione imprenditoriale e commerciale in un campo –quello della gestione del territorio- dove, invece, i comuni hanno avuto fino ad allora, soltanto funzioni regolative. Questa attribuzione di una nuova funzione – al fine di una concreta realizzazione degli strumenti urbanistici – spiega il vincolo dell'evidenza pubblica alla scelta del socio o dei soci privati.

Per comprendere tuttavia li elementi su cui si fonda lo scambio pubblico-privato nell'uso di tale strumento occorre chiarire alcuni passaggi fondamentali derivanti dall'applicazione della norma che lo ha istituito:

- l'istituzione di delle STU ha di fatto scorporato, nel processo di pianificazione attuativa che in questo caso rimane nelle mani della Amministrazione, la figura dello "strumento" da quella del "soggetto" attuatore/esecutore. L'Amministrazione può infatti ricorrere alla costituzione di una STU per attuare le previsioni di un Piano Particolareggiato come quelle di un Programma Integrato;
- la STU può essere costituita per attuare un singolo piano o per governare l'attuazione di un insieme di piani diversi dislocati in differenti aree del territorio comunale.

E' evidente, quindi, che i termini dello scambio possono variare molto in dipendenza del tipo strumento attuativo adottato (Piano Particolareggiato, PRU, Programma integrato, ecc.) e della strategia di governo dello sviluppo che fa capo all'Amministrazione.

5.1. I casi di studio

Bagnoli

Sebbene il piano di riconversione sia unitario, la sua attuazione è stata articolata in nove sub ambiti che fanno riferimento ad altrettanti piani/progetti differenziati. La STU, che per il momento è ancora costituita soltanto da soggetti pubblici, ha il compito di governare il processo di trasformazione nel suo insieme ma sarà soltanto nel momento in cui si specificheranno le modalità attuative dei singoli ambiti, con il conseguente ingresso di partner privati, che sarà possibile chiarire e valutare i termini effettivi dello scambio tra soggetti pubblici e privati. Per il momento è chiaro che l'iniziativa vede l'Amministrazione al centro di un processo di governance di tipo strategico volto, almeno nelle intenzioni, a tenere in mano le regole dello sviluppo.

Macerata

Nel caso di Macerata la STU si configura come puro soggetto attuatore di uno strumento attuativo, il Programma di Recupero (ex L. 457/78) che, redatto dall'Amministrazione in variante di piano, necessita per la sua attuazione dell'intervento di capitali privati ed usufruisce dei vantaggi procedurali (ricorso all'esproprio) derivanti dalla costituzione di una STU.

4. Pratiche di scambio

4.1. *L'amministrazione negozia*

La stagione dei programmi complessi in Italia inizia negli anni 90 con l'attivazione di procedure concorsuali che richiedono alle Amministrazioni locali di costruire insieme al privato (nella logica del partenariato pubblico-privato) proposte di interventi integrati, atti a meglio affrontare il tema del degrado urbano.

In realtà, in diverso modo, le amministrazioni locali mettono a punto ed affinano per l'occasione meccanismi di selezione delle proposte private per le quali la determinazione delle regole dello scambio è – più o meno – prefissata (anche attraverso una consultazione degli imprenditori locali). Con l'ingresso ufficiale dei programmi complessi nell'ordinarietà della gestione urbanistica dei comuni, che ha visto parallelamente visto ridursi la consistenza dei finanziamenti pubblici a supporto di questo tipo di operazioni, si è conseguentemente semplificata l'intera costruzione procedurale e la stessa complessità degli scambi.

Il consolidarsi delle esperienze locali induce pertanto un conseguente “declassamento” dei programmi complessi alla famiglia degli scambi ordinari, per quanto, come vedremo, con connotazioni anche profondamente differenti da contesto a contesto.

D'altra parte, la costruzione di scambi quali la perequazione e le opere a scomputo racchiude in sé elementi di complessità a nostro avviso del tutto confrontabili con quelli dei programmi integrati. L'elemento comune è rappresentato dal ruolo dell'Amministrazione che negozia, che attua il piano - o qualunque cosa in suo luogo rappresenti la visione di sviluppo della città, ivi compreso un programma elettorale – e vivacizza il mercato avviando operazioni in cui evidente deve risultare il beneficio della collettività.

Lo sviluppo di una adeguata *capacità negoziale dell'Amministrazione* è ovviamente il fattore chiave per la costruzione di operazioni realmente trasparenti e “spendibili” anche sotto il profilo della costruzione del consenso. Si pone quindi con urgenza il problema della capacità di valutazione delle

proposte in termini di determinazione del giusto rapporto tra progetti e compensazioni, non solo in rigidi termini finanziari (conteggiando il valore delle opere pubbliche), ma anche della complessa misurazione del miglioramento della condizione urbana post operam.

In tempi di primi bilanci della stagione “ordinaria” dei programmi complessi non sono mancate riflessioni e proposte. Tra tutte quelle del gruppo di lavoro di Fausto Curti, che ha posto sotto osservazione il caso milanese dei Programmi Integrati di Intervento (si veda il relativo caso di studio) evidenziando, a fronte del grande successo di partecipazione degli operatori privati, lo sfavorevole esito per l’Amministrazione.

Il tema principe dello scambio è, come sempre più evidente, quello dei *servizi*, vero e proprio elemento chiave della competizione urbana. In Lombardia la consapevolezza che la sfida della qualità si giochi sulla dotazione di infrastrutture e servizi è matura da tempo, al punto da individuare strumenti a ciò dedicati – i *piani dei servizi* – che vogliono costituire sia momenti di riflessione sul funzionamento della macchina urbana e sulle esigenze-aspettative della comunità amministrata, che quadri di riferimento per le negoziazioni (compensazioni, scomputi, programmi integrati).

“spostare la la leva del prelievo dagli oneri concessori (predefiniti e uniformi) verso forme di contribuzione aggiuntiva, che pongano a carico dei promotori immobiliari una maggiore quota dei costi urbani, in modo da compensare l’impatto atteso dei progetti”

Secondo tema chiave dello scambio pubblico/privato, sempre dal punto di vista dell’amministrazione, appare quello del *coordinamento delle iniziative*, che introduce la questione della necessità di gestione strategica di queste operazioni.

Come si rileva nel XIV Rapporto Congiunturale e Previsionale, il *filo rosso* della strategia crea il contesto più ampio dove prendono senso le diverse iniziative; la vision di sviluppo crea un clima positivo orientando le diverse politiche e diventa la base di un’azione di marketing territoriale incisiva.

La carenza di risorse pubbliche consoliderà le pratiche di partenariato, che dovranno sempre più massimizzare le *sinergie* all’interno di strategie più definite ed esplicitate.

Ne consegue, nei processi di trasformazione urbana, il ruolo chiave dell’amministrazione nella definizione degli obiettivi, e l’opportunità dell’adozione di approcci di costruzione condivisa di scenari di sviluppo, di cui l’ente locale deve assumere la regia.

E’ proprio invece l’assenza di visione a rappresentare il denominatore comune di pratiche che, si è già rilevato, il più delle volte banalizzano le migliori e più alte intenzioni; la mancanza di capacità di costruire scenari e percorsi per raggiungerli, rifugiandosi invece nella ossessiva ripetizione di modelli non contestualizzati..

Da non sottovalutare infine la rilevanza del fattore *tempo*, e le maggiori garanzie che l'approccio strategico offre proprio sotto questo profilo. L'incertezza temporale delle prassi operative tradizionali allontana gli operatori, abbassa drasticamente l'appetibilità degli investimenti ed avvia processi di depauperamento territoriale.

4.2. Programmi Integrati

4.2.1. I casi di studio

La scelta dei casi di Roma e Milano è stata guidata non solo dal livello di definizione cui le due esperienze – soprattutto la seconda - sono giunte, ma soprattutto in quanto rappresentano in modo particolarmente efficace la diversità degli approcci possibili al tema del rapporto pubblico/privato.

Si tratta infatti di casi praticamente antitetici sotto il profilo degli obiettivi, della struttura e dei contenuti dello strumento, nonché del rapporto con il piano; ma soprattutto del contesto economico ed operativo che rappresenta il terreno di coltura dei programmi. Dietro alla differente costruzione del meccanismo di scambio risiede infatti una diversa tradizione di dialogo tra amministrazione e forze economiche, ed una diversissima capacità di queste ultime di partecipare alla costruzione di scenari di sviluppo della città.

In estrema sintesi, il caso romano rappresenta un esempio evidente di amministrazione che centralizza al massimo la determinazione delle regole di intervento, fissando fin dall'estensione delle Norme Tecniche di Piano Regolatore molti dei basilari paletti che individuano i margini di azione dell'operatore privato: localizzazione ambiti di intervento, quantità realizzabili, termini dello scambio.

Nella Milano post-Tangentopoli ai Programmi Integrati di Intervento è affidato un fondamentale ruolo di rivitalizzazione del tessuto imprenditoriale locale e di riaccensione del patto tra società ed impresa sul quale storicamente è sempre stato disegnato il futuro della città. Sulla base di un consolidato rapporto di fiducia, e di una solida convinzione sull'importanza della negoziazione come momento vitale di confronto e di costruzione del progetto, l'operatore è stato lasciato quasi completamente libero di costruire proposte di programma, sia in termini di localizzazione che di contenuti. Unico ma significativo vincolo: la coerenza rispetto agli obiettivi individuati nel Documento di Indirizzi redatto dall'Amministrazione, peraltro non considerato intangibile.

Come si vedrà la profonda differenza discende in gran parte anche dal target specifico delle due iniziative, rivolta ai medio-grandi operatori immobiliari nel caso di Milano, ai piccoli (addirittura ai singoli proprietari) la

seconda, a sua volta derivante dalla specificità dei contesti urbani e dei conseguenti obiettivi di riqualificazione prefissati.

4.2.2. Definizioni normative: caratteri strutturali dello strumento e ambiti di applicazione

Lungi dal voler replicare una storia dei programmi integrati - operazione già diffusamente praticata in ambito disciplinare - si intende qui focalizzare gli elementi centrali di un'esperienza che ha lentamente ma inesorabilmente scardinato le modalità attuative tradizionali.

I programmi integrati, la cui formale istituzione, a livello nazionale, sta per compiere 15 anni⁴², hanno trovato negli ultimi anni diverse declinazioni nelle leggi regionali, tra cui anche nella regione Puglia⁴³.

Pressochè nella totalità delle formulazioni esistenti è posto l'accento sul concetto di integrazione tra soggetti, risorse, funzioni, modalità di intervento; quasi ovunque è prevista la possibilità di promozione dell'iniziativa per soggetti sia pubblici che privati.

Ciò che invece spesso viene profondamente condizionato dalla realtà regionale specifica è la contestualizzazione degli interventi, come nel caso delle due esperienze analizzate. Si fa riferimento ad un concetto allargato di contestualizzazione, che prende in considerazione le specificità locali sia sotto il profilo della tradizione amministrativa, che della condizione socio-

⁴² L. 179/92: "Al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di **programmi integrati**. Il programma integrato è 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. Soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati fra di loro, possono presentare al comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione al fine della loro riqualificazione urbana ed ambientale."

⁴³ L.r. Puglia 20/2001: "Nella formazione dei programmi integrati di intervento di cui all'articolo 16 della l. 179/1992 i Comuni perseguono obiettivi di riqualificazione, con particolare riferimento ai centri storici, alle zone periferiche, alle aree e costruzioni produttive obsolete, dismesse o da sottoporre a processi di dismissione. Tali programmi definiscono la distribuzione delle funzioni, dei servizi e le loro interrelazioni, le caratteristiche planivolumetriche degli interventi, gli standards e l'arredo urbano. Il programma integrato si attua su aree, anche non contigue tra loro, in tutto o in parte edificate. I programmi possono essere presentati da soggetti pubblici e/o privati, singoli e associati e sono corredati di uno schema di convenzione e di una relazione che definisce l'inquadramento dell'intervento nell'ambito della riqualificazione urbana, di un programma finanziario e della indicazione dei tempi di realizzazione delle opere."

economica, che delle prassi di intervento, che infine della capacità propositiva e progettuale degli operatori.

Al momento pertanto possiamo individuare nel Programma Integrato semplicemente un “contenitore” di interventi profondamente diversificati tra loro ma comunemente finalizzati alla riqualificazione di ambiti urbani strategici, improntato su una cooperazione pubblico-privato che *può* (ma non accade spesso) giungere ad assumere la configurazione del *partenariato*, ma più frequentemente quello della *sommatoria di scambi*.

I casi di studio

Milano

A cominciare dalla definizione formulata nel testo della legge regionale istitutiva (L.r. Lombardia 12 aprile 1999, n.9 “Disciplina dei programmi integrati di intervento”) i programmi integrati lombardi si connotano come uno strumento estremamente flessibile.

Nell’art. 2 della legge si afferma infatti che:

“Il programma integrato di intervento è caratterizzato dalla presenza di almeno due dei seguenti elementi:

- previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e d’interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale, naturalistica e paesistica;
- compresenza di tipologie e modalità d’intervento integrate, anche con riferimento alla realizzazione e al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- rilevanza territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione urbana.

Il programma integrato di intervento può prevedere il concorso di più soggetti operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.”

Nella riformulazione del testo, avvenuta con l’emanazione della L.r. 12.2005 “Legge per il governo del territorio”, all’art. 88 si legge inoltre:

Esso persegue obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche, nonché alle aree produttive obsolete o dismesse.

Roma

La fonte normativa precipua del caso di programma integrato romano è rappresentata dalle Norme Tecniche di attuazione del Nuovo Piano Regolatore di Roma, che così definisce lo strumento all’art. 17:

Il Programma integrato ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico,

finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche.

Il programma integrato è considerato uno dei fondamentali strumenti di attuazione del Piano, al punto che ne viene prevista l'attuazione – con differenti finalità – nelle diverse “città” in cui il territorio comunale è stato articolato (città storica, consolidata, da ristrutturare, della trasformazione). Nella Relazione del Piano si accentua la connotazione del Programma come strumento atto ad avvicinare l'Amministrazione alla comunità:

“Esso appare come lo strumento più idoneo a rispondere alla molteplicità delle esigenze locali e puntuali della riqualificazione, a consentire la negoziazione locale anche fra un limitato numero di operatori con la semplice condizione del contestuale contributo al miglioramento dei luoghi attraverso una opera concreta, visibile, realizzata e valutata dalla comunità.”

Come si vedrà, l'applicazione prevalente dello strumento avviene comunque nella cosiddetta *Città da ristrutturare*, nella quale la finalità principale è quella del “miglioramento della qualità urbana dell'insediamento e, in particolare, all'adeguamento e all'integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private.”

4.2.3. *Obiettivi di intervento/target*

Il Programma Integrato nasce come strumento precipuamente dedicato alla riqualificazione urbana ed ambientale: a seconda degli specifici contesti di intervento hanno prevalso situazioni di recupero delle aree dismesse, di riqualificazione di centri storici o di periferie degradate. Solitamente è assente la dimensione sociale dagli interventi.

In entrambi i casi analizzati viene messo in evidenza il tema chiave dei *servizi* in quanto fattore imprescindibile di riqualificazione. Le declinazioni appaiono tuttavia estremamente differenziate in ragione proprio dello specifico target di intervento.

I casi di studio Milano

Si è già evidenziato che l'obiettivo prioritario dell'operazione avviata a Milano cogliendo l'opportunità dei Programmi Integrati consistesse nella rivitalizzazione tessuto imprenditoriale fiaccato dalla crisi post-Tangentopoli. Nel Documento redatto dal Comune con il significativo titolo “Ricostruire la Grande Milano” si afferma:

“Si fa riferimento a quella interpretazione del principio di sussidiarietà secondo il quale la pubblica amministrazione, consapevole di non dover fare ciò che la società civile *può e sa fare*, costruisce regole e strumenti capaci di agevolare e sviluppare questo processo.”

L'ampliamento del mercato urbano è indicato al primo posto tra i tre obiettivi rilevanti di sviluppo della città (gli altri due sono un nuovo modello di organizzazione spaziale e il miglioramento della qualità ambientale e urbana), e va perseguito favorendo *la funzione residenziale in città*, lo *sviluppo urbano* e la *localizzazione delle attività di produzione di beni e servizi*.

La funzione di stimolo all'iniziativa privata è quindi essenziale, e va preferibilmente orientata verso un settore considerato strategico nella competizione urbana: il sistema dei servizi, fattore chiave per il miglioramento della qualità della vita⁴⁴.

In particolare nel caso del comune di Milano l'obiettivo dichiarato – e perseguito attraverso il cosiddetto *standard qualitativo* è quello di un incremento del ruolo dei privati nella gestione dei servizi pubblici, in diretta derivazione dell'innovazione legislativa regionale che ha sostanzialmente mutato il concetto di standard. I servizi privati – od a gestione privata – possono infatti a tutti gli effetti essere computati – a discrezione del singolo comune ed in ragione di una attenta valutazione qualitativa delle condizioni di erogazione effettiva del servizio, nel dimensionamento dello standard locale.

In realtà il Documento milanese esplicherà un concetto che vuole rappresentare un superamento dell'obiettivo minimo della legge e che consiste nella necessità di raggiungere non un semplice soddisfacimento della ulteriore domanda minima di servizi bensì un concreto *miglioramento* delle condizioni locali, in obbedienza ad un'interpretazione del principio di sostenibilità reale degli interventi. Obiettivo che in realtà si rivelerà assai difficilmente perseguibile; come rilevato in alcune valutazioni di bilancio dell'esperienza (Curti), di fatto gli interventi non andranno oltre il soddisfacimento della domanda di servizi relativa alla nuova popolazione insediata, non bilanciando quindi adeguatamente l'incremento del carico urbanistico derivante dall'attuazione del programma.

Roma

L'obiettivo prioritario di intervento nel caso romano, più volte ribadito nei documenti ufficiali, è quello della riqualificazione dell'immenso territorio della periferia, frammentata e disorganica a causa della sua crescita irrazionale (“città da ristrutturare”).

⁴⁴ All'art. 90 della legge di riforma urbanistica regionale (L. 12/2005) tale principio viene così esplicitato: “I programmi integrati di intervento garantiscono, a supporto delle funzioni insediate, una dotazione globale di aree o attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, valutata in base all'analisi dei carichi di utenza che le nuove funzioni inducono sull'insieme delle attrezzature esistenti nel territorio comunale”

Gli ambiti nei quali sono localizzati i programmi intervento sono altamente riconoscibili per il forte disordine del tessuto, l'assenza di infrastrutture e servizi, e l'assenza di connessioni con la città "legale" circostante. Non di rado si tratta di insediamenti ex-abusivi, il cui progressivo consolidamento ha generato effetti pressochè irreversibili di densificazione, congestione del traffico, degrado dei rari spazi pubblici, emarginazione sociale.

La scelta del nuovo piano di individuare nel programma integrato il nuovo strumento di intervento prevalente nei tessuti della città da ristrutturare si fonda sulle possibilità intrinseche dello strumento di aprire un confronto non solo con operatori immobiliari veri e propri ma anche con la proprietà più minuta, nel tentativo dichiarato di avviare di processi di riqualificazione e di rivitalizzazione *dal basso* dei tessuti minori e altrimenti irrecuperabili (se non con un massiccio intervento pubblico al momento impensabile).

Il peculiare meccanismo del *doppio regime* (vedi par. 5) messo a punto intende proprio incentivare il più possibile l'intervento privato di sostituzione, avviando ove possibile operazioni di razionalizzazione del tessuto. Più latente, ma non meno rilevante, il tentativo di acquisire "bonariamente" almeno parte dell'enorme quantità di aree a standard con vincolo decaduto, attribuendo un quantitativo di edificabilità a questo tipo di suoli.

Rispetto al caso milanese possiamo quindi rilevare un maggiore orientamento verso la riqualificazione della città esistente, perseguita prevalentemente attraverso opere di infrastrutturazione e di realizzazione di servizi, a fronte di una moderata densificazione.

4.2.4. Rapporto con la pianificazione

Uno degli aspetti su cui più rilevanti di demarcazione tra i due esempi verte proprio sul rapporto con il PRG, in relazione al quale è possibile disegnare due modelli radicalmente opposti:

- nel primo, il Programma Integrato rappresenta un elemento di rottura del piano, e pertanto la variante costituisce la principale posta in gioco per l'incentivazione all'intervento privato;
- nel secondo il Programma Integrato rappresenta invece uno strumento di attuazione del piano. E' stato già efficacemente rilevato (Rapporto sul Territorio 2005) come questa condizione riduca sostanzialmente i margini della contrattazione, con conseguente riduzione dei benefici pubblici derivabili dall'intervento.

Dal punto di vista dell'Amministrazione la scelta è guidata dalla convinzione – o meno – della necessità di muoversi in un quadro di coerenza il più possibile chiaro, nel quale obiettivi dello sviluppo urbano e regole della contrattazione debbano scaturire da una riflessione tutta interna all'organo di governo della città. Non è irrilevante anche la consapevolezza della propria

capacità – o meno – di affrontare e sostenere una contrattazione con operatori scontatamente più avvezzi a questo tipo di pratiche.

Ovviamente anche la configurazione del rapporto pubblico/privato muta sostanzialmente nei due percorsi praticati, e non solo per quel che concerne gli effetti sugli strumenti urbanistici e le procedure di attuazione degli interventi. Ciò che realmente differenzia i modelli è la posizione dell'Amministrazione nel confronto con il privato, decisamente più interlocutoria nel primo caso, e fortemente limitata nel secondo, in quanto la negoziazione vera e propria avviene all'interno di un sistema di regole predefinito.

Cambia infine anche la verifica della sostenibilità: a valle nel primo modello, valutando caso per caso; a monte (nel corso dello stesso processo di piano) nel secondo, e quindi già implicita nella formulazione dello scambio.

I casi di studio

Milano

E' già stato rilevato come il clima culturale ed ideologico sia nel caso milanese dichiaratamente in opposizione alla pianificazione tradizionale, invocando in ambito accademico e praticando in campo normativo un sostanziale superamento delle prassi pianificatorie consolidate intorno ad una interpretazione non scontata del dettato della L. 1150/1942. Il risultato di tale prassi è – nelle parole di Luigi Mazza, teorico dell'operazione milanese -un piano connotato da forte *rigidità* (delle prescrizioni) ed *incertezza* (dei tempi di attuazione degli interventi), che con il tempo si è rivelato del tutto inadeguato a governare – sovente ostacolando - le trasformazioni urbane.

Non è richiesto al programma integrato di essere conforme allo strumento urbanistico generale vigente; si afferma comunque la necessità di fare riferimento ad un *Documento di Inquadramento*, che deve rappresentare per l'Amministrazione un momento di riflessione sul futuro della città ed un quadro di coerenza per le proposte di intervento⁴⁵.

Nel Documento milanese il Programma Integrato viene individuato come strumento principe dello sviluppo urbano e verifica delle strategie dell'Amministrazione. Si afferma infatti significativamente che:

“Il Documento di Inquadramento in qualche misura espropria il piano regolatore dei suoi contenuti strategici, sottrae le strategie urbanistiche alla legge del piano e le restituisce alla programmazione politica.”

⁴⁵ Art. 5. l.r. 9/99 Documento di inquadramento: Il consiglio comunale delibera, anche contestualmente all'adozione ai sensi della presente legge del primo programma integrato di intervento, un documento di inquadramento, allo scopo di definire gli obiettivi generali e gli indirizzi della propria azione amministrativa nell'ambito della programmazione integrata d'intervento sull'intero territorio comunale. Tale documento non è comunque vincolante ai fini dell'approvazione dei singoli programmi di intervento.

Il Documento di Inquadramento non è tuttavia concepito come un riferimento rigido; i suoi contenuti possono essere rivisti in funzione delle sollecitazioni derivanti dalle iniziative private, come già si evidenziava nella circolare esplicativa della legge regionale del 1999:

“Progetti e programmi di intervento sono un contributo indispensabile alla verifica delle strategie dell’Amministrazione”

L’occasione dei Programmi viene in sostanza concepita come uno strumento di verifica per il Comune delle proprie strategie, e si evidenzia di conseguenza l’importanza attribuita ad un rapporto di reciprocità tra operatore pubblico e operatore privato; l’azione dell’uno influenza le strategie dell’altro, ed insieme ciò produce creazione di visioni di sviluppo della città.

Il Piano regolatore vigente (approvato nel 1980), ormai del tutto esautorato dei propri contenuti progettuali, resta quindi sullo sfondo – come un riferimento puramente burocratico - di una operazione che nelle intenzioni dei suoi promotori deve imprimere una svolta allo sviluppo della città.

Ci pare a tale proposito particolarmente illuminante il passaggio del Documento in cui si afferma che:

“Le nuove procedure sono rivolte a:

1. facilitare la proposta di nuove politiche e progetti coerenti con i programmi dell’amministrazione;
2. facilitare l’adeguamento delle previsioni di piano e delle norme ai mutamenti del contesto
3. permettere la proposta di progetti non previsti da regole e norme vigenti e dai programmi dell’amministrazione, purché ben argomentati”

Roma

L’inserimento dei Programmi Integrati nel processo di pianificazione avviato dalla giunta Rutelli nel 1993 nasce dalla felice circostanza della contestuale uscita dei bandi dei programmi di Riqualificazione Urbana e di Recupero Urbano. In quegli anni, per poter procedere alla individuazione degli ambiti di intervento e alla definizione della procedura di evidenza pubblica per la selezione delle proposte private, il gruppo di progettazione del nuovo Piano avviò una riflessione strategica che consentì di definire le priorità in tema di riqualificazione della periferia.

La successiva costruzione del bando per i privati consentì all’Amministrazione di mettere a punto un meccanismo di scambio sul quale si è avuto modo di consolidare esperienza, e che viene ritenuta dall’Amministrazione un prezioso riferimento metodologico per l’intervento nelle periferie.

Ne consegue l'identificazione del Programma Integrato come strumento principe (insieme al progetto urbano) per il raggiungimento degli obiettivi di piano.

Il PRG rappresenta la sede per la determinazione delle regole principali dello scambio e per la localizzazione dei programmi: a differenza di quanto avvenuto con i concorsi del Ministero dei Lavori Pubblici, infatti, il contenuto regolamentativo del Piano si spinge fino alla definizione dei *perimetri* dei Programmi, includendo in essi dei Tessuti specifici e, quasi sempre, superfici da destinare a verde e servizi pubblici. Tale delimitazione è connotata da una forte rigidità, e può essere variata in fase attuativa solo in particolari casi.

Parte del forte contenuto regolamentativo delle Norme Tecniche del Piano in tema di Programmi Integrati può essere attribuita alla particolare situazione amministrativa della capitale, che contestualmente alla predisposizione del PRG ha provveduto ad una fondamentale operazione di decentramento amministrativo istituendo i Municipi, dotati di competenze ed organi di governo autonomi. Questo processo, ritenuto necessario per gestire la complessa condizione dell'enorme territorio romano, prevede anche la graduale delega delle funzioni in campo urbanistico e di governo del territorio, nonché naturalmente di gestione del nuovo Piano.

L'attuazione dei Programmi Integrati rientra naturalmente nelle mansioni dell'organo decentrato, che periodicamente (ogni aprile) può avviare le procedure previste per la selezione delle proposte private, con le immaginabili difficoltà per strutture tecniche ancora in formazione; di qui la scelta di definire un consistente corpo di regole che consenta di minimizzare (gli sforzi e) gli spazi decisionali dei Municipi e di costruire percorsi attuativi il più fluidi possibile.

Va comunque precisato che al momento in cui si scrive il comune ha deciso di avviare in prima persona in via sperimentale – come esperienza formativa per i Municipi coinvolti - l'attuazione di tre Programmi.

4.2.5. I termini dello scambio

L'esperienza accumulata negli episodi concorsuali e nelle iniziative locali consente di identificare uno schema di massima dello scambio solitamente praticato, che prevede, a fronte di una maggiore e/o più semplice operatività del privato (a seconda dei casi) che l'amministrazione si orienti ad ottenere:

- cessione o asservimento di aree libere;
- realizzazione sostitutiva di opere di interesse generale (eventualmente a gestione privata convenzionata);

- monetizzazione per acquisizione di aree o realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici.

Lo schema è sufficientemente generalizzabile, ma consente di introdurre il fondamentale tema della valutazione delle convenienze pubbliche e private, sul quale al contrario si evidenzia una forte specificità dei comportamenti locali.

I casi di studio

Milano

Le **regole** fondamentali definite nel Documento di Inquadramento sono:

- *l'ambito* è individuato dai proponenti: sono escluse le zone VA (Zone a verde agricolo compreso nei parchi pubblici urbani e territoriali) del PRG vigente
- “la definizione dei *parametri urbanistici* è determinata in funzione del corretto inserimento degli interventi nel contesto urbano ed ambientale”: in zona B-B2 (ristrutturazione urbana o edilizia) l'indice di utilizzazione territoriale max 0,65 mq/mq; qualora venga realizzata una quota di almeno il 50% di edilizia in locazione e/o convenzionata e/o pubblica l'indice può essere incrementato di 0,10 mq/mq (l'edilizia residenziale deve essere almeno il 50% della slp totale). Per le aree destinate dal piano regolatore vigente a IF (impianti ferroviari), ST (servizi tecnologici), M (mobilità), dismesse, si applicano al 50% gli indici della zona B
- le *quote funzionali*, salvo ove specificato, sono definite dal programma

Sostanzialmente viene lasciato ampio margine al privato per la costruzione del progetto, sia in termini localizzativi che funzionali. Il vincolo più rilevante è quello della coerenza con gli obiettivi indicati nel Documento di Inquadramento, salvo il verificarsi della possibilità, più volte esplicitata nel testo, che le proposte giunte all'Amministrazione la inducano a ritornare sugli obiettivi stessi riformulandoli.

Relativamente al tema dei servizi, a causa della già evidenziata importanza attribuita al settore, si dettaglia maggiormente il grado di definizione delle regole, identificando tre opzioni di scambio:

Cessione aree destinate a standard con vincolo decaduto: funzioni previste senza vincolo di asservimento all'uso pubblico; edificabilità 20 mq di slp ogni 100 mq; cessione aree di urbanizzazione 75%

- Cessione aree per standard:
- destinazione residenziale: 80% slp
- destinazione terziaria: 100% slp (80 se in zona B)

- destinazione produttiva: 20% slp

Standard “qualitativi” (art. 6 l.r. 9/99): infrastrutture e servizi di interesse generale anche a gestione privata convenzionata concorrono alla costituzione della dotazione di standard

Cosa offre l’Amministrazione? “Incentivi alla ripresa o al consolidamento degli investimenti urbani” che vengono così esemplificati:

- creazione di **corsie privilegiate nell’iter procedurale** di approvazione e avvio degli investimenti, in modo di ridurre il peso dell’incertezza temporale nei piani imprenditoriali;
- **allentamento dei vincoli** rigidi per consentire soluzioni e proposte funzionali, non legate necessariamente a singoli investimenti;
- previsione di **forme di integrazione della redditività** degli investimenti, come le concessioni di gestione di servizi complementari alle infrastrutture realizzate.

Roma

Le Norme Tecniche del nuovo piano regolatore definiscono per i Tessuti inseriti nei perimetri di programmi integrato un **doppio regime** attuativo:

- in caso di attuazione diretta l’edificabilità prevista è pari a 0.3 mq/mq;
- in caso di partecipazione al programma integrato l’edificabilità raddoppia (0.6 mq/mq), con possibilità di demolizione e ricostruzione delle superfici esistenti (a discrezione del Municipio);

Nei bandi sperimentali attualmente ancora aperti sono inoltre concessi *incentivi urbanistici*, anche in aggiunta alla suddetta edificabilità, espressi in termini di incremento della SUL esistente:

- Ristrutturazione edilizia di SUL non residenziale: +10%;
- Ristrutturazione edilizia di SUL residenziale: +20%;
- Ristrutturazione urbanistica di SUL non residenziale: +30%;
- Ristrutturazione urbanistica di SUL residenziale: +40%.

Gli interventi ammessi sono:

- nuova edificazione;
- nuovo impianto urbano;
- ristrutturazione edilizia;

- ristrutturazione urbanistica.

Nell'ambito di questi sono inoltre consentite riconversioni funzionali, che determineranno naturalmente incidenze sul contributo straordinario in funzione dei differenti valori di mercato, ed incoraggiati interventi di miglioramento bio-energetico, premiati con un incremento fino al 5% della SUL consentita.

Come già sperimentato in sede dei bandi per Programmi di Riqualificazione e di Recupero Urbano, viene introdotto un **contributo straordinario** che il privato corrisponde all'Amministrazione (in aggiunta agli oneri concessori) in ragione dell'incremento di edificabilità realizzata grazie alla partecipazione al Programma Integrato.

Il contributo straordinario minimo è fissato nei bandi sperimentali a 2/3 del valore di mercato della SUL imponibile; il valore base è fissato in euro 1.000 per mq di SUL, ma alla determinazione del valore finale si perviene attraverso l'applicazione di una formula che prevede l'utilizzo di coefficienti atti a contestualizzare il calcolo.

A tale importo unitario si applicano una serie di coefficienti secondo la seguente formula: $CMS = CMSB * K1 * K2 * K3$, dove: CMS=Contributo minimo straordinario; CMSB=Contributo minimo straordinario base=1.000 euro; K1, K2, K3 sono coefficienti definiti nei seguenti commi.

Il coefficiente K1 tiene conto dei differenti valori di mercato nei diversi Ambiti dei Programmi integrati (...)

Il coefficiente K2 tiene conto delle dei diversi valori di mercato delle destinazioni d'uso di progetto, ed è così differenziato:

- Abitazioni singole, Medie e grandi strutture di vendita: 1,00;
- Piccole strutture di vendita, Pubblici esercizi: 0,70;
- Direzionale privato, Strutture alberghiere: 0,60;
- Abitazioni collettive, Servizi alle persone (escluso sportelli bancari e finanziari), Artigianato di servizio, Attrezzature collettive: 0,40;
- Impianti industriali, Artigianato produttivo, Commercio all'ingrosso, Depositi e magazzini: 0,30;
- Servizi alle persone, Attrezzature collettive, gestite in convenzione: 0,20;
- Abitazioni convenzionate: il contributo minimo straordinario è pari ai 2/3 della differenza tra prezzo convenzionale di cessione e costo di realizzazione stabilito in euro 1.000 per mq di SUL.

Il coefficiente K3 viene determinato in sede di valutazione delle proposte d'intervento, sulla base della qualità progettuale delle proposte stesse, e può assumere un valore massimo di 0,85.

Il contributo straordinario può essere corrisposto con versamento dell'importo, secondo gli stessi tempi e le modalità degli oneri di

urbanizzazione, ovvero mediante diretta realizzazione degli interventi pubblici previsti dal Programma integrato, a condizione che tali opere ricadano in prevalenza su aree nella disponibilità del soggetto proponente.

L'obiettivo di acquisizione gratuita delle aree a standard viene perseguito attraverso l'attribuzione di una minima edificabilità – naturalmente in caso di partecipazione al programma integrato – alle aree destinate a Verde e servizi di livello locale e a Servizi pubblici di livello urbano.

In generale in tali aree è possibile operare secondo tre modalità alternative:

cessione compensativa delle aree: offerta di cessione in proprietà al Comune delle aree, ricevendo quale contropartita un'edificabilità di servizi privati di 0,06 mq/mq da concentrare sul 10% delle aree;

cessione compensativa con trasferimento dell'edificabilità privata in aree edificabili;

realizzazione e gestione di servizi pubblici previsti, a tariffa e in regime di convenzione.

4.2.6. Criteri e procedure di valutazione dei progetti

In entrambi i casi analizzati, in considerazione del carattere di evidenza pubblica, è previsto un percorso procedurale articolato su un doppio livello di formazione dei programmi: preliminare e definitivo. Tra i due momenti, formalizzati entrambi con approvazione del Consiglio comunale, avviene la negoziazione, di ampiezza variabile in ragione del diverso livello di regolamentazione dei programmi.

Nella natura dei programmi integrati sta anche il carattere di concorrenza impropria tra proposte, realmente non alternative in quanto da realizzarsi (tranne in rare eccezioni) su aree differenti; purtuttavia si pone per l'Amministrazione – particolarmente nel caso milanese – il problema della valutazione della convenienza pubblica e dell'ammissibilità delle proposte.

Per questa ragione si assiste ad un forte squilibrio tra l'entità delle garanzie stabilite a Milano *a valle* della predisposizione delle proposte, per consentire all'Amministrazione di affrontare la negoziazione, e la riduzione di tale fase a momento di sostanziale *verifica della congruità delle proposte* al rigido modello operativo prefissato nel caso romano.

I casi di studio

Milano

Selezione: presentazione diretta sulla base delle indicazioni della circolare regionale e del comune.

Requisiti dei progetti

a. "se coerente con le strategie, i criteri espressi dall'Amministrazione nel Documento di Inquadramento"

b. “se dal punto di vista dell’interesse generale i risultati attesi dalla sua realizzazione migliorano la situazione esistente”

Criteri di valutazione

ammissibilità della proposta rispetto agli *obiettivi strategici* del Documento di Inquadramento
coerenza del programma integrato con i *criteri d’indirizzo* del Documento di Inquadramento

Procedura

- a) istruttoria (Direzione Programmi...): 90 giorni (salvo richiesta di integrazioni)
- b) valutazione (Nucleo di valutazione)
- c) Approvazione:
in caso di conformità: dalla Giunta comunale, con 15 giorni di pubblicazione e 15 giorni per la presentazione di osservazioni
in caso di necessità di variante: ove possibile (l.r. 23/97 ed aree di degrado sociale) si applica la procedura di variante semplificata; negli altri si ricorre all’Accordo di Programma.
- d) Stipula convenzione

Garanzie per l’Amministrazione

costituzione di un *Nucleo di valutazione* composto da tre membri esterni all’Amministrazione: un urbanista (L. Mazza), un giurista, un economista, con il compito di vagliare le proposte di interventi; la negoziazione vera e propria viene poi svolta dagli uffici;
valutazione di impatto ambientale; processi partecipativi (consultazione Consigli di zona);
attuazione degli interventi: rilascio contestuale del titolo abilitativo per le opere pubbliche e per gli interventi privati, termine opere pubbliche prima del completamento degli interventi privati.

Garanzie per gli operatori

La tempistica degli interventi

- Stipula della convenzione entro un anno dall’approvazione del programma
- Richiesta del titolo abilitativo entro sei mesi dalla stipula della convenzione
- Inizio interventi entro un anno dal rilascio del titolo abilitativo

Roma:

Selezione: emanazione bandi periodici sulla falsariga delle indicazioni di PRG

Requisiti dei progetti

Rispondenza alle prescrizioni delle N.T.A. del PRG ed alle specifiche del bando

Criteri

- organicità della proposta e suo inserimento nel contesto urbano;
- qualità del progetto architettonico;
- effetti di riqualificazione del patrimonio edilizio;
- livello di contribuzione finanziaria alla realizzazione delle opere pubbliche.

Procedura:

formazione di un *Programma preliminare* che definisca: obiettivi; incentivi; indirizzi per la definizione degli interventi privati, anche sotto forma di piano preliminare di assetto; interventi pubblici prioritari; finanziamenti pubblici disponibili o attivabili;

b) pubblicazione del programma preliminare, mediante avviso o bando pubblico, che definisca i termini e le modalità di presentazione delle proposte d'intervento;

c) valutazione e ridefinizione, anche mediante procedura negoziale, delle proposte presentate, sulla base degli obiettivi e dei criteri definiti nel Programma preliminare;

d) formazione e approvazione del *Programma definitivo*, anche in più fasi e stralci, e relativo aggiornamento del Programma preliminare.

Garanzie per l'Amministrazione

Il Municipio definisce preventivamente (ordinandole per priorità) gli interventi pubblici da realizzare con il contributo straordinario

Garanzie per gli operatori

iniziative di informazione e consultazione della comunità locale;

attivazione di uno sportello di supporto tecnico ai soggetti proponenti.

4.2.7. Gli esiti

Milano

Nel caso milanese i dati disponibili relativi ai primi quattro anni di vita dell'iniziativa rivelano una risposta elevatissima da parte degli operatori, cui segue un'altrettanto intensa rapidità delle attuazioni.

Al 2006 risultano presentate 138 proposte, di cui 117 ammissibili; di queste ne sono già state approvate circa 40. Nel complesso sono entrate in gioco aree

per una superficie complessiva pari a circa 850 ha, quasi unicamente aree produttive dismesse, con effetti di “riempimento” di vuoti urbani che produrrà una densificazione ed un incremento del carico urbanistico rilevantissimi. La dimensione di questi programmi è variabilissima, e va dai 572 mq del programma Magolfa ai 1.111.573 di Rogoredo Montecity (limitandosi ai programmi approvati alla data attuale); ha poco senso parlare pertanto di dimensione media, dal momento che gli oltre 60.000 mq derivanti dal calcolo sarebbero abbattuti a meno di 30.000 eliminando Rogoredo dal conteggio.

Nel loro insieme le risorse attivabili (tra proposte iniziali e definitive) ammonta a circa 500 milioni di euro, tra cessione, monetizzazione di standard, standard qualitativi, oneri di urbanizzazione ed impegni aggiuntivi. Il traguardo della concreta accelerazione dei tempi degli iter procedurali può dirsi pressoché raggiunto, se si considera che la durata media della procedura di approvazione (a far data dalla consegna della proposta definitiva) è di 474 giorni.

L'operazione dei programmi integrati milanesi, come è ovvio data l'immensa mole degli interventi attivati, è stata tenuta sotto osservazione e sottoposta a differenti tipi di bilancio, non sempre positivi, come già evidenziato (vedi par. criticità). Non è solo stata rilevata una insufficiente capacità negoziale, che sembra aver prodotto un bilancio in perdita rispetto ai ricavi privati; è stato anche sottolineato come la debolezza intrinseca del Documento di Inquadramento – data la genericità dei suoi contenuti - non abbia consentito all'Amministrazione di disporre di uno strumento di reale supporto alla contrattazione.

Roma

Nel caso romano, anche a causa dell'identificazione di un partner potenziale (proprietari e piccoli operatori immobiliari) piuttosto difficile da sollecitare, i programmi integrati di intervento sono – nella piena consapevolezza dell'Amministrazione - a forte rischio di ridotta partecipazione. Già l'esperienza dei Programmi di Recupero e di Riqualificazione urbana avevano evidenziato un problema di bassa comprensione del meccanismo innovativo da parte degli operatori, testimoniato da un bassissimo livello di risposta.

E' pertanto chiaro che sul piano delle misurazione quantitativa degli esiti non ha alcun senso tentare una comparazione tra i due modelli, sia perché il bando sperimentale di Roma è al momento in cui si scrive ancora aperto, sia perché è facile prevedere oggettive difficoltà di raggiungimento di una massa critica di proposte. Pur essendo ormai il meccanismo di scambio collaudato, il legame con il PRG ha prodotto un rallentamento dell'avvio delle operazioni, e una riduzione concreta, come già sottolineato, dell'appetibilità dell'investimento privato.

Se invece, come sarebbe più corretto, ci si attiene ad un criterio di valutazione più centrato sugli specifici obiettivi di intervento, va preso atto del fatto che la sfida che il comune di Roma ha inteso affrontare con i Programmi Integrati di Intervento è quella dell'avvio di un processo capillare – e pertanto lentissimo – di restituzione di dignità ad insediamenti che oggettivamente rappresentano le parti più svantaggiate della città. In questo caso avrà pertanto più senso valutare qualitativamente il successo dello sforzo di coinvolgimento e di acquisizione di consapevolezza nella comunità locale, che nelle convinzioni dell'Amministrazione è l'unico reale strumento di rivitalizzazione – sociale ed economica prima ancora che urbanistica – dei quartieri degradati.

4.3 Contratti di quartiere

4.3.1. Inquadramento generale

Il primo bando nazionale sui Contratti di Quartiere, promossi dal Ministero dei lavori pubblici, sebbene questo sia stato pubblicato nel gennaio del 1998, fa riferimento agli obiettivi di una vasta azione sperimentale in tema di edilizia residenziale pubblica promossa dal CER. Il programma innovativo in ambito urbano è finalizzato ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a disagio abitativo ed occupazionale e prevede, al contempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa.

Successivamente, la legge 21/2001 e il successivo Dm 27/12/2001, modificato dal Dm 31/12/2002, hanno finanziato il secondo programma relativo ai Contratti di Quartiere 2.

Il nuovo programma prevede l'intervento in quartieri caratterizzati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano; carenza di servizi; scarsa coesione sociale; e marcato disagio abitativo. Carattere specifico è inoltre quello di promuovere la partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi oltre che a promuovere misure ed interventi per favorire l'occupazione e l'integrazione sociale.

Le principali potenzialità innovative rispetto ai Cdq I sono rappresentate da:

- maggiore possibilità di intervenire sulle urbanizzazioni;
- innescare operazioni di restauro del territorio;
- possibilità di ridurre il disagio abitativo connesso a pubbliche calamità.

I contenuti e gli elementi irrinunciabili consistono invece nella compresenza di finanziamenti e nella conformità della proposta agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

I CdQ inoltre vorrebbero incrementare gli investimenti privati nelle aree oggetto di intervento, e dirigerli almeno in parte al completamento della dotazione infrastrutturale.

4.3.2. I casi di studio

Cdq 1 Padova

Tra i primi Contratti di quartiere, uno dei più interessanti è stato quello promosso dal Comune di Padova nel Quartiere Savonarola che è risultato, tra l'altro, uno dei tre progetti italiani selezionati per l'anno 1998 dal *Centre for Human Settlements (Habitat)* delle Nazioni Unite tra le migliori pratiche di amministrazione locale e quindi incluso nel *Best Practices Database* dell'UNCHS (Habitat).

Cdq 2 Barletta

Il quartiere "San Giacomo-Sette Frati" è localizzato nella parte nord-ovest della città e comprende la fascia lungo la costa ed una parte del centro storico. Esso si estende a sud fino alla linea ferroviaria e presenta diverse situazioni di degrado edilizio ed ambientale dovute alla fatiscenza di alcune costruzioni. Vi sono anche alcune aree inedificate all'interno di grandi isolati, caratterizzate dalla presenza di costruzioni precarie, per lo più private.

4.3.3. Definizioni normative: caratteri strutturali dello strumento e ambiti di applicazione

I CdQ sono stati originalmente approvati a valere sulle risorse della legge 94/1982 lettera e), e successivamente del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. La seconda tornata fa riferimento ai seguenti provvedimenti:

Legge 8 febbraio 2001, n. 21;

D.M. 27 dicembre 2001 (G.U. 12.07.2002, n. 162);

D.M. 30 dicembre 2002 (G.U. 23.04.2003, n. 94);

Circolare esplicativa 4 luglio 2003.

I CdQ1 hanno soprattutto affrontato il tema del superamento della monofunzionalità residenziale attraverso l'inserimento di spazi per attività sociali ed assistenziali; della ristrutturazione degli alloggi in base alle specifiche esigenze dei nuclei famigliari; del frazionamento di alloggi ormai

troppo grandi per una utenza mutata; la mobilità e trasferimento temporaneo delle famiglie; i modi d'utilizzo delle aree esterne di uso comune.

Nei programmi CdQ2, le regioni possono contribuire con risorse proprie (35%); altri fondi debbono provenire dal Comune proponente o da altro ente pubblico (ad esempio gli Istituti per l'edilizia residenziale ex IACP), per una quota non inferiore al 10% e dai privati aderenti al Contratto di quartiere, per una quota non inferiore al 35% del finanziamento richiesto.

Il Bando regionale della Puglia prevede che all'attuazione del programma possano partecipare, con proprie risorse, anche privati (imprese, cooperative, operatori economici, enti, associazioni, fondazioni, ecc.) che realizzino: *opere e progetti per servizi ed infrastrutture, interventi residenziali e non residenziali nonché attività, anche con fini di lucro, volte alla riqualificazione urbanistica e del tessuto sociale, alla valorizzazione dell'artigianato, alla incentivazione della occupazione.*

Inoltre, la regione ha predisposto un programma *integrato di riqualificazione delle periferie* per il miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti in queste "aree periferiche" anche recuperando e orientando la progettualità dispiegata dai Comuni per rispondere al bando dei Contratti di Quartiere II. Gli interventi nel settore dell'ERP sono indirizzati a favorire il recupero e la riqualificazione degli ambienti insediativi e nel contempo incrementino. Il Piano, pertanto, prevede che i programmi integrati di riqualificazione delle periferie siano progettati dai Comuni, con il contributo di IACP e soggetti economici e sociali, nell'ambito di più complesse azioni integrate e partecipate di recupero e riuso della città esistente.

4.3.4. Obiettivi di intervento/target

Cdq 1 Padova

Il quartiere Savonarola, a Padova, di formazione relativamente recente, è caratterizzato da una marcata disomogeneità d'impianto e da un disordinato sovrapporsi di attività e funzioni che rendono assai problematiche le relazioni sociali e la formazione di una identità urbana. Già nel 1994, nell'ambito dell'iniziativa comunitaria *Urban*, venne individuato come una delle tre situazioni urbane maggiormente caratterizzate da condizioni di degrado fisico e disagio sociale. Il finanziamento statale concesso, pari a 20 miliardi di lire, è stato indirizzato verso alcuni importanti canali di intervento quali: la ristrutturazione di parte degli alloggi di proprietà Ater (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale) del Quartiere "Caduti della Resistenza" di piazza Toselli; la riqualificazione di tutti gli spazi aperti interni al complesso residenziale; il recupero della Casa dello Studente di via Monte Cengio; la semipedonalizzazione di piazza e via Toselli.

CdQ2 Barletta

Gli interventi di edilizia sperimentale sovvenzionata saranno localizzati all'interno dell'area della ex Distilleria e saranno costituiti da residenze per utenze differenziate (anziani, giovani coppie, disabili, ecc.) ed annessi urbanizzazioni a corredo dell'organismo abitativo.

Sono previsti consistenti interventi sugli spazi pubblici, sia opere di urbanizzazione che di arredo. In particolare, verranno realizzati spazi pubblici pedonali, un parcheggio interrato, il completamento del sottopasso ferroviario pedonale e l'interramento di un elettrodotto.

La ristrutturazione urbanistica ex zona B legge n.167/62 contempla la demolizione del mercato coperto e la costruzione di una galleria commerciale e uffici. Infine si prevede di utilizzare il residuo riveniente dal cofinanziamento privato per effettuare lavori di recupero di Villa Bonelli e della chiesa adiacente al parco.

4.3.5. Rapporto con la pianificazione

La peculiarità dei Contratti di quartiere, a livello nazionale, risiede su alcuni aspetti:

- tutti i soggetti che operano all'interno del "quartiere" sono chiamati in causa, attraverso l'obbligo, per il Comune, della predisposizione di un programma di comunicazione
- partecipazione;
- viene promosso un programma di accompagnamento per le fasce sociali più a rischio, coinvolgendo gli operatori presenti sul territorio.

L'inserimento dei Contratti nel canale finanziario dell'edilizia sperimentale consente di sostenere sia innovazioni costruttive (bioarchitettura ed ecologia urbana, risparmio delle risorse miglioramento della qualità ambientale), sia attività di ricerca e monitoraggio volte a migliorare le scelte progettuali ed a confrontarle con i soggetti che partecipano al programma.

Sono presenti, ad es., laboratori per l'ascolto delle comunità locali, studio e definizione di strumenti di indirizzo e controllo della qualità spaziale del progetto, studio e realizzazione di spazi urbani esemplari per la qualità morfologica e architettonica e per innovative forme di spazio urbano per concezione e identità.

CdQ1 Padova

Nel caso di Padova, lo strumento fondamentale per favorire e organizzare la partecipazione dei cittadini al Contratto di Quartiere è stata la creazione del *Laboratorio di Quartiere* di piazza Toselli. Grazie soprattutto al lavoro di

diverse associazioni, il Laboratorio è divenuto rapidamente un frequentato centro di attività sociali e di ascolto per le richieste e le proposte dei cittadini del quartiere ⁽⁴⁶⁾.

CdQ2 Barletta

Nel caso di Barletta il CdQ è stato predisposto da un team tecnico esterno sia pur in sinergia con la amministrazione pubblica e in continuità con le precedenti iniziative del Piano di Recupero Urbano in atto da parte dell'Amministrazione Comunale

4.3.6. I termini dello scambio

La modalità “concorsuale” di accesso ai finanziamenti, mediante la presentazione di appositi “programmi” o “progetti”, da parte degli enti interessati (e per loro tramite anche da parte di privati), ha inoltre promosso una notevole spinta a maturare comportamenti amministrativi e capacità tecnico-professionali innovativi, che possano rispondere, anche in prospettiva, alle esigenze della pubblica amministrazione, assecondando ed eventualmente “governando” tendenze e domande sociali emergenti.

Cdq 1 Padova

Nel caso di Padova è notevole la capacità di aggregare un network di attori sovralocali intorno alla iniziativa di quartiere, ognuno capace di apportare una distinta e specifica competenze. Così per esempio l'Università di Venezia riversa nel programma uno studio innovativo sul regime delle acque; mentre gruppi locali lavorano sulla memoria del quartiere, su un progetto di *sviluppo di comunità*, di sostegno alla salute, di prevenzione e di lotta all'emarginazione ed alla tossicodipendenza, ecc.

CdQ2 Barletta

Prevede la realizzazione dell'Intersettore (parte interna all'ambito del CDQ) della Variante urbanistica generale della nuova zona PEEP, che conduce alla realizzazione su un'area di proprietà comunale di due piastre per spazi commerciali per circa mc. 80.000. e di due torri per spazi direzionali per mc. 48.000. Gli interventi residenziali e non residenziali e le opere infrastrutturali saranno realizzate utilizzando risorse fornite da operatori privati, i quali saranno identificati mediante procedure di evidenza pubblica.

Inoltre, il recupero dei manufatti della ex distilleria avviene in parte con risorse pubbliche, e in parte con risorse provenienti (poco meno di un milione di euro) dalle offerte migliorative che le imprese hanno fatto per aggiudicarsi i

⁴⁶ Per ulteriore informazioni è possibile consultare il sito: www.padovanet.it/edilres/contratt/pagine/presenta.htm

lotti del P.R.U. Ciononostante l'insieme delle risorse consente di intervenire su circa un terzo del patrimonio edilizio esistente, a completare la bonifica e le opere di urbanizzazione e arredo urbano. Rimane scoperto il restante 70% dei volumi presenti, pari a mc 92.290, per quali cui è stato ipotizzata la costituzione di una S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana).

4.3.7. Gli esiti

130 proposte elaborate

40% concentrate nel Mezzogiorno

75% delle proposte ricade in città medie e piccole

Prevalenza del recupero (55%)

4.4 Scambio edificatorio e compensazione

La perequazione urbanistica è una tecnica attuativa per raggiungere obiettivi di pubblica finalità: il concetto di perequazione urbanistica si richiama al ragguagliamento di titoli edificatori definiti a priori, cioè prima che il piano, attraverso le sue scelte, determini differenze tra premiati e puniti dalle destinazioni urbanistiche.

In particolare, perequazione “significa attribuire un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che possono concorrere alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti del territorio prescindendo dall'effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dalla imposizione di vincoli d'inedificabilità ai fini di dotazione di spazi da riservare alle opere collettive”.

Tema che è fondamentale in questo modello è quello del passaggio dalla cessione gratuita del terreno al comune alla edificabilità compensativa, in modo che tutti i terreni nelle stesse condizioni di fatto e di diritto abbiano equo trattamento.

Ragguagliare quindi significa pianificare per categorie di beni, attribuendo l'edificabilità ai suoli prima del progetto urbanistico e quindi della sua localizzazione sul territorio. Gli elementi di cui tenere conto sono le condizioni fisico economiche dei suoli prima della progettazione, quindi si tratta di elementi assunti a priori, tenendo conto dello stato di fatto dei terreni e del loro stato di diritto.

4.4.1. Inquadramento generale

La tematica in questione ha assunto per anni un ruolo centrale nel dibattito disciplinare, ma solo recentemente, dopo un lungo periodo in cui gli storici

esempi di Casalecchio di Reno e di Ravenna sono rimasti isolati, si è avviata una consistente fase di elaborazione, anche a livello di normativa regionale.

Il principio giuridico che rende attuabile la perequazione è quello che consente di separare la divisione rigida fra la città pubblica e la città privata – tipica dei piani regolatori tradizionali - sfumandone i contorni all'interno del medesimo comparto attuativo. La perequazione è anche una valida alternativa all'esproprio, come modalità di acquisizione “indolore” di suoli da destinare ad uso pubblico.

Non va sottovalutata, inoltre, la rilevanza che tale opzione di intervento può assumere in sede di trattativa con gli operatori privati, grazie alla possibilità di percorrere modalità attuative decisamente più fluide rispetto alle estenuanti tempistiche delle procedure espropriative.

In buona sostanza si tratta di un meccanismo che risponde a differenti contestuali esigenze:

- la necessità, per le amministrazioni, di risolvere l'annosa questione delle aree destinate ad uso pubblico non espropriate, con la minaccia perenne della decadenza del vincolo e del deficit di standard;
- l'opportunità per i proprietari di accedere ad una forma pur ridotta di sfruttamento economico del bene, a fronte di una pressochè certa non-utilizzazione dello stesso, o di una più improbabile indennità;
- la possibilità per le amministrazioni di procedere a progettazioni unitarie di ambiti urbani grazie al comparto.

Tali vantaggi sono purtroppo bilanciati da notevoli difficoltà applicative – legate soprattutto al regime dei suoli ed al trasferimento delle edificabilità – sulle quali la sperimentazione locale è ancora molto attiva.

Il Veneto ad esempio ha scelto un diverso modello, circoscrivendo l'obiettivo della perequazione a specifiche zone o comparti di trasformazione: l'art. 35 LR 11/2004 fa infatti riferimento all'equa ripartizione dei diritti edificatori tra i *“proprietari degli immobili interessati dagli interventi”*, con una soluzione meno dirimente con la tradizione e più facilmente governabile, che sembra sottrarsi a dubbi di incostituzionalità.

Caso veneto

Il Veneto ha scelto un diverso modello, circoscrivendo l'obiettivo della perequazione a specifiche zone o comparti di trasformazione: l'art. 35 LR 11/2004 fa infatti riferimento all'equa ripartizione dei diritti edificatori tra i *“proprietari degli immobili interessati dagli interventi”*, con una soluzione meno dirimente con la tradizione e più facilmente governabile, che sembra sottrarsi a dubbi di incostituzionalità.

4.4.2. I casi di studio

Casalecchio di Reno (BO)

Il modello è basato sulla classificazione dei suoli che la Corte Costituzionale introdusse quando vietò l'esproprio a prezzo agricolo, riconoscendo invece la necessità di indennizzare i suoli per classi distinte: dentro al territorio urbanizzato, in prossimità del territorio urbanizzato, i suoli agricoli. I suoli urbani vengono pertanto differenziati in base alla loro localizzazione nel seguente modo:

- i suoli dentro al territorio urbanizzato;
- i suoli immediatamente prossimi al territorio urbanizzato;
- i suoli del territorio agricolo.

Ad ognuna di queste classi corrispondono valori diversi al fine dell'esproprio e al fine perequative e quindi gli indici di edificabilità del territorio. Nel modello di Casalecchio vengono reperite sia aree per standard, per opere pubbliche, e per edilizia popolare (tipologia PEEP).

Il comune in particolare sta intervenendo sull'area Volpe per realizzare la ricucitura tra il Peep San Biagio e la parte centrale del paese. La riqualificazione del quartiere delle case 'Andreatta' dipende dall'applicazione della perequazione. Nel piano particolareggiato di riqualificazione dell'area l'amministrazione è stata in grado di acquisire terreni all'interno del comparto, sui quali ha poi edificato.

La perequazione ha consentito di acquisire circa due terzi del comparto di 9 ha, in parte destinati a trasformazione urbanistica, e in parte destinati ad edilizia di pubblica finalità. L'Amministrazione ha acquisito gratuitamente circa 7 mila metri quadrati di superficie fondiaria oltre le aree per standard, poi impegnati per edilizia convenzionata e pubblica e nel programma di riqualificazione urbana. L'edificabilità privata è stata di circa 9.000 mq, a fronte di una pubblica aggiuntiva di circa 22.000 mq. Con un bando pubblico è stato chiesto il progetto definitivo di ristrutturazione delle case Andreatta, l'utilizzo di parte dei 20.000 metri quadrati di edificabilità per realizzare una soglia minima di 60 alloggi in affitto convenzionato. In cambio, veniva offerta al privato la facoltà di cedere la restante parte. Rispetto alla base d'asta di 60 alloggi il vincitore ha offerto quasi il doppio (115) di alloggi in affitto.

Macerata

Il caso di Macerata è quello di un originale Piano-Casa, che si fonda sullo sviluppo residenziale come motore della riqualificazione urbana. L'intervento prevede che i privati contribuiscano nelle seguenti modalità:

la cessione gratuita al Comune del 25% dell'area oggetto di trasformazione urbanistica, quale superficie destinata all'edilizia economica e popolare;

la cessione alternativa di volumi edificati o di alloggi di tipo economico secondo lo standard IACP per un importo, calcolato in base al prezzario IACP, equivalente al valore convenzionalmente stabilito della predetta area resa fabbricabile (€/mc. 124 nel capoluogo ed €/mc. 62 nelle frazioni);

una partecipazione all'onere di riassetto e miglioramento del tessuto urbano esistente nonché alle iniziative mirate a rispondere alle esigenze abitative delle fasce più deboli della popolazione (quantificate in circa 8.000.000 di Euro), in ragione di 1/3 del predetto valore convenzionale di 124 €/mc., ma esercitabile anche in forme diverse equivalenti, da concordare convenzionalmente, quali la realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo.

Jesi

Il caso concerne la regolamentazione delle modalità ordinarie di realizzazione di opere a scomputo. Le opere di urbanizzazione relative alle aree di intervento urbanistico preventivo (piani di lottizzazione, piani particolareggiati attuativi, piani di recupero e programmi di riqualificazione urbana) sono indipendenti dal programma triennale delle opere pubbliche e dovranno essere realizzate a scomputo degli oneri secondo le priorità fissate in ciascun piano e da ciascun soggetto attuatore in maniera correlata alle edificazioni delle aree. La monetizzazione della carenza delle aree è possibile in tutti quei casi in cui la cessione delle aree sia ritenuta non necessaria per la realizzazione di ulteriori urbanizzazioni e/o queste ultime siano già esistenti; oppure nel caso di assenza di previsioni, da parte del PRG, di aree destinate alla viabilità ed alle opere di urbanizzazione primaria all'interno dell'area oggetto di intervento.

Il prezzo delle aree, definito annualmente dal C.C., sulla base del valore di mercato relativo alla specifica zona interessata dall'intervento dovrà consentire, all'Amministrazione Comunale, di procedere all'acquisto di aree alternative, per urbanizzazioni, nelle ubicazioni previste dal P.R.G.. In alternativa il soggetto attuatore può impegnarsi ad acquisire, direttamente, le aree necessarie, già destinate dal P.R.G. a viabilità e standard. Le caratteristiche tecniche, i tempi di realizzazione e la cessione delle opere vanno definiti nell'ambito delle convenzioni che regolano i rapporti fra il Comune ed i soggetti attuatori.