



Dalle politiche della casa alla
trasformazione urbana:
I programmi complessi
di Carmen Cioffi

RISE
NUMERO V | 2016
CITTÀ E TERRITORIO

Carmen Cioffi

Direttore della sezione orizzontale Formazione, euromentoring e service learning del Centro Europe Direct LUPT “Maria Scognamiglio” dell’Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract

The article analyses the urban transformation. Housing policies has implied a urban transformation and they have affected the urban planning policies, by involving private bodies to satisfy the housing needs, with particular reference to the housing needs experienced by weak social categories.

Il passaggio da una fase di crescita urbana ad una fase successiva, in cui l’oggetto delle valutazioni non si identifica più con “la città che sarà”, bensì con “la città esistente”, con tutte le possibili trasformazioni, comporta la necessità di una riflessione riguardo al piano urbanistico. Oggi, infatti, esso cessa di essere il disegno dell’evoluzione della città e diventa sempre più uno strumento di governo del territorio. Tra le tante funzioni di governo del territorio assume una posizione di rilievo la gestione e risoluzione dei problemi, ed in particolare della mancata crescita della città, così come prevista dal piano, della comparsa, specie nel Mezzogiorno, di costruzioni abusive, della dismissione di attività produttive e della realizzazione soltanto parziale di servizi e infrastrutture che nello studio della città si erano ritenuti indispensabili.

Inoltre, la caduta della domanda nel mercato edilizio ha messo ulteriormente in luce la scarsa aderenza alla realtà di un modello di piano fondato sull’espansione, sull’offerta quantitativa a tempi lunghi ed indeterminati, modello la cui inadeguatezza era già emersa nel decennio precedente per effetto della brusca inversione del trend demografico nei grandi centri urbani, facendo emergere il profondo squilibrio tra la “città esistente” e quella che invece si era pensato di realizzare che è poi risultato la causa di un forte senso di insoddisfazione nella cittadinanza.

Compito dell’urbanistica nel presente e nell’immediato futuro sarà quindi quello di ottimizzare i processi in corso e di garantire, con metodologie di governo del territorio sempre più flessibili e facilmente adattabili alle trasformazioni in corso, un’equa ripartizione dei benefici. Per raggiungere questo scopo è necessario il passaggio della pianificazione da una logica quantitativa ad una qualitativa, nella quale ci sia alla base la possibilità di intrecciare diverse tematiche, per poter così raggiungere i più alti standard di qualità urbana. E’ quindi sorta l’indispensabile esigenza di ripensare al rapporto tra piano e risorse, individuando altresì nuovi strumenti di finanziamento e di investimento, in particolare attraverso il coinvolgimento dei capitali privati nei programmi e nelle scelte urbanistiche. Si è quindi riconosciuta la possibilità dell’ente pubblico di avvalersi dell’apporto del privato, ove quest’ultimo si fosse rivelato in grado di svolgere, con costi minori e con standard qualitativi migliori, un determinato servizio.

In questo contesto all’inizio degli anni novanta sotto l’impulso del Ministero dei Lavori pubblici e delle politiche della Comunità Europea nasce una famiglia di strumenti progettuali e programmatici carichi di elementi innovativi rispetto alla pianificazione urbanistica ordinaria. Questi nuovi strumenti vengono definiti *Programmi complessi* e si caratterizzano: - per la ca-

pacità di disciplinare le trasformazioni in maniera globale superando il limite della settorialità; - per la capacità di integrare i processi di progettazione, realizzazione e gestione delle opere; - per la snellezza e la flessibilità delle procedure di formazione del Piano e per l'esigenza di un forte consenso intorno al piano stesso in modo tale da evitare al massimo i rischi di investimento; - per l'attenzione alla qualità ambientale, architettonica, urbanistica e sociale delle proposte; - per la capacità di coordinare le risorse di operatori pubblici diversi.

I programmi complessi, quindi, sono un insieme di strumenti per la riqualificazione urbana, introdotti dall'inizio degli anni '90, non più volti a governare la crescita quantitativa ma a promuovere la trasformazione qualitativa.¹

I programmi Complessi di iniziativa Europea

A fronte dell'acuirsi del problema dei "quartieri in crisi" in molte aree urbane, la Comunità Europea alla fine degli anni '80, con i Progetti Pilota Urbani (PPU), avviò una prima forma di intervento sperimentale per i quartieri urbani degradati, basata sul partenariato (PPP) e sul carattere integrato degli interventi. Sulla scia dell'interesse suscitato da queste sperimentazioni, nel 1994 venne introdotta una nuova iniziativa comunitaria destinata a rivitalizzare l'ambiente economico e sociale dei quartieri degradati: il programma Urban che ha interessato 118 siti su 15 Stati membri e ha messo a disposizione un contributo comunitario di circa 950 milioni di euro. In queste aree il disagio sociale non derivava soltanto dal basso tenore dei redditi e dall'elevata disoccupazione, ma anche dalla carenza di reti di relazione e di sostegno, oltre che di attrezzature e servizi pubblici. Inoltre, la bassa qualità dei quartieri, caratterizzati da una condizione di degrado, ha indotto negli abitanti un forte sentimento di demotivazione e di insoddisfazione, rafforzando nell'opinione pubblica una negativa considerazione di tali quartieri. Questo programma è volto non solo a far fronte alla carenza dei servizi di base, ma anche all'introduzione di modalità d'intervento maggiormente adeguate alle caratteristiche dei contesti in cui si opera. Molti di questi progetti, riguardando quartieri considerati insicuri, prevedono inoltre un rafforzamento delle misure di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico; - il miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente: attraverso opere di riqualificazione urbana e di miglioramento delle reti infrastrutturali, si è cercato di migliorare le condizioni di vivibilità dei quartieri degradati. L'iniziativa comunitaria Urban rappresenta un programma particolarmente significativo per le politiche urbane. Un dato particolarmente rilevante nel comprendere la dimensione dell'azione è la grande diffusione del programma nei Paesi della Comunità. Sono state coinvolte infatti 120 città (tra le quali Parigi,

Berlino, Amsterdam, Londra, Madrid e Roma), in contesti urbani tra loro molto diversi per composizione sociale, storia e quadro istituzionale. Le aree interessate dal programma Urban possono essere schematizzate in quattro macrocategorie: - centri storici, specie nelle aree del sud dell'Italia e della Spagna in cui il degrado delle abitazioni e delle infrastrutture hanno generato un consistente fenomeno di spopolamento; - quartieri situati all'interno di aree caratterizzate da declino industriale, come nel caso dei programmi della Gran Bretagna e della Germania, ma anche in Italia, come nei casi di Genova ("Pic Urban Genova" per Cornigliano Genova e Sestri Ponente) e Venezia (Porto Marghera); - grandi quartieri di edilizia pubblica, come nella grande maggioranza dei programmi francesi. Si tratta di quartieri costruiti negli anni '60 e '70, generalmente periferici e con un forte grado di esclusione sociale; - borgate periferiche sorte ai margini della città e rimaste in una forte condizione di isolamento fisico e sociale. In questi contesti si registra una forte carenza non solo di infrastrutture e servizi pubblici, ma anche delle basilari necessità igienico-sanitarie. Successivamente è stato deciso di sperimentare una seconda serie di Progetti Pilota destinati alla gestione dei rifiuti e a combattere la congestione del traffico, il degrado urbano e il declino del sistema economico locale. Sono stati quindi ammessi a finanziamento 26 programmi e tra questi anche Milano, Torino, Napoli e Brindisi.

I programmi complessi in Italia: genesi, strumenti, significati

La concentrazione nelle grandi polarità urbane dei due terzi della popolazione, l'alterazione degli equilibri tra aree urbane e rurali, l'esigenza della tutela ambientale e della sostenibilità delle risorse, sono tutti fenomeni che configurano la città del XXI secolo come il luogo della complessità e della concentrazione articolata delle attività umane, ma anche il luogo della congestione e di degrado urbano. Si pone come elemento centrale del dibattito urbanistico il tema della riqualificazione del tessuto urbano cresciuto disordinatamente, attraverso azioni di recupero, riadeguamento e del riuso del patrimonio edilizio esistente, secondo criteri di qualità formale degli spazi edificati, la salvaguardia dei valori del tessuto urbano.

La nascita dei programmi complessi in Italia trova una prima genesi nelle "politiche della casa" relative alla Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) definite dalla legge 457/1978.

Questa legge definisce:

- nuove modalità di approccio alle politiche della casa (recupero dell'abusivismo, piani e programmi di recupero per i centri storici);
- rende meglio applicabili le indicazioni date dalla 167/1962 e dalla 865/1971;
- stabilisce le linee e le modalità di finanziamento relative alla ERP nella fase di liquidazione degli istituti previdenziali

¹ Balducci A. *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione Urbanistica*. Bologna 1991

come la Gescal che erano stati promotori della politica della casa fin dagli anni '50.

Su queste condizioni, si innesta la crescente necessità di nuove modalità di approccio al recupero urbano, esplicitate negli strumenti complessi degli anni '90, ma già implicite già nella 457/78.

La nuova politica della ERP si intreccia con alcuni fatti relativi alla costruzione di un nuovo ambiente sussidiario di relazioni tra i soggetti amministrativi:

- la legge 142/1990 e la legge 241/1990;
- la legge 662/1996, art. 2 comma 203 (legge finanziaria)
- le leggi e i decreti Bassanini (L. 59/1997, L. 127/1997, D.Lgs. 112/1998, D.Lgs. 300/1999).

I provvedimenti legislativi degli anni Novanta in tema di riorganizzazione della macchina amministrativa italiana e le nuove modalità di interazione tra soggetto pubblico e soggetto privato determinano nuove occasioni di azione nel campo della ERP.

All'interno di un quadro di multiscalarità dell'azione amministrativa vengono definiti:

- il protocollo d'intesa: accordo d'intenti tra più soggetti di diversi livelli e competenze intorno ad un programma

e/o ad un obiettivo specifico;

- l'accordo di programma: accordo tra più soggetti di diversi livelli e competenze promosso dal soggetto con competenza preponderante per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono per la completa realizzazione l'azione integrata e coordinata di comuni, province, regioni, amministrazioni statali e altri soggetti pubblici. Può avere funzioni di arbitrato relativamente alle inadempienze e di verifica della attuabilità dell'accordo.
- la programmazione negoziata: regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi;
- intesa istituzionale di programma: accordo tra amministrazioni di vario livello (stato, regioni, province, comuni) con cui i soggetti si impegnano a collaborare sulla base di ricognizioni programmatiche delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti alla definizione di programmi pluriennali di interventi di interesse comune;
- accordo di programma quadro: accordo tra enti locali



Vista del porto di Genova dall'alto - © European Communities , 2001 / Photo: Roberto Bettolini

ed altri soggetti pubblici e privati promosso dalle amministrazioni pubbliche di vari livelli in attuazione di una intesa istituzionale di programma quadro.²

La nuova politica della ERP è anticipata a livello nazionale dall'art. 18 della L. 203/1991, relativa alla realizzazione di residenza per le forze dell'ordine.

La legge 179/1992 riprende le sollecitazioni e le indicazioni date dal CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) e dal CIPE (Comitato interministeriale per la Programmazione Economica) definendo tutte le modalità e le possibili opzioni per la realizzazione della politica della casa.³

La 179/92 fa riferimento alle esperienze pionieristiche maturate da alcune regioni ed ha come finalità la celere attuazione delle trasformazioni previste dai programmi per

² **Conferenza dei servizi.** L'istituto della conferenza è regolato dagli art. 14 e segg. della legge 241/90 così come modificati dalla legge 340/2000. Lo scopo di questa riformulazione è stato quello di rendere più rapida la conclusione della procedura, assicurando una decisione sul progetto presentato e prospettando soluzioni alternative nel caso che alcune amministrazioni regolarmente convocate esprimano in sede di conferenza di servizi dissensi o pareri negativi. Come è noto questo istituto non è altro che la conferenza delle pubbliche amministrazioni in un tavolo comune, per poter meglio risolvere i problemi e confrontarsi su tematiche comuni, semplificando e razionalizzando così i procedimenti. La conferenza di servizi è, dunque, uno strumento utile per favorire la contestualità delle decisioni, mediante l'apporto contemporaneo delle singole Amministrazioni, a distinti titoli competenti, senza superare peraltro la distribuzione delle competenze fra le stesse. **Accordo di programma.** Istituito con l'art. 27 della L. 142 del 1990, inserito nell'art. 34 della legge 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". L'Accordo di programma rappresenta la forma più innovativa di collaborazione tra Enti locali e costituisce una delle molteplici forme di collaborazione tra Amministrazioni dotate di competenze concorrenti in determinati settori. In particolare, riportato, senza ulteriori modificazioni, nel nuovo testo unico degli Enti locali, va certamente considerato lo strumento privilegiato a disposizione di Comuni, Province, di altre tipologie di Enti locali e delle Regioni, allorché le competenze di due o più tra gli Enti suddetti tendano a sovrapporsi, per tentare di raggiungere un'intesa compositrice a seguito dell'espletamento di una conferenza istruttoria nella quale ogni Amministrazione, pur essendo tenuta alla tutela degli interessi alla quale è istituzionalmente preposta, dovrà, altresì, collaborare lealmente e conformemente ad uno schema procedimentale di tipo dialettico. L'accordo può concernere, la mera definizione di una singola opera ovvero la fase di attuazione della medesima o anche sia la fase di ideazione che quella di esecuzione. Esso può, inoltre, comprendere più opere o interventi di qualsiasi genere, oppure, addirittura riguardare interi Programmi di intervento.

³ la prima volta il concetto di "programma integrato" in riferimento ad interventi di recupero edilizio e di riqualificazione ambientale e urbanistica.

La delibera Cer del novembre 1987 e la delibera Cipe dell'ottobre 1988 introducono per la prima volta il concetto di "programma integrato" in riferimento ad interventi di recupero edilizio e di riqualificazione ambientale e urbanistica.

la ERP, anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti. Dagli inizi degli anni 90 ad oggi è stato avviato un processo costante di innovazione e sperimentazione di strumenti per le trasformazioni urbane.

Obiettivi dei programmi complessi

Le risorse pubbliche destinate ai programmi complessi impongono che questi vengano valutati, ai fini dell'ammissione a finanziamento, secondo criteri espliciti informati ad obiettivi di interesse generale. I programmi complessi vanno perciò progettati in base a tali criteri e devono rispondere a tali obiettivi. Spetta agli atti regionali di programmazione e gestione dei fondi dell'edilizia residenziale pubblica ma anche agli altri piani e programmi regionali, provinciali e comunali precisare - in termini generali e/o locali - gli obiettivi rispondenti all'interesse generale e le modalità del loro soddisfacimento.

Gli obiettivi sono molteplici e soddisfacibili in varie misure. Non tutti sono però contemporaneamente soddisfacibili in misura massima, in quanto spesso massimizzare un obiettivo comporta l'impossibilità di massimizzarne un altro. Resta comunque il fatto che il programma complesso deve essere sempre compatibile con (ovvero non negare i) singoli obiettivi che costituiscono l'interesse generale.

Differenze tra gli strumenti attuativi tradizionali e i programmi complessi

Gli strumenti attuativi tradizionali differiscono dai programmi complessi (oggi PrInt) in quanto disciplinano gli usi di tutto il territorio e degli immobili interni all'ambito entro un perimetro fissato e non modificabile (se non con le procedure della variante) demandano la realizzazione degli interventi pubblici e privati alle decisioni dei titolari degli immobili e alla disponibilità delle risorse pubbliche; il contributo dei privati è costituito dagli oneri Bucalossi; lo strumento urbanistico è di iniziativa pubblica e i privati intervengono in sede di osservazioni/opposizioni; mentre i programmi Complessi disciplinano solo suoli e immobili dove avvengono interventi, il perimetro di riferimento è modificabile; definiscono soggetti attuatori, risorse economiche, i progetti preliminari e i tempi di attuazione; il contributo dei privati è costituito dalla somma degli oneri Bucalossi più il "contributo straordinario": in tal modo si recupera una quota della rendita immobiliare; attraverso la pubblicazione del preliminare e la presentazione di proposte da parte dei privati, questi intervengono nel percorso di formazione dello strumento. Tali programmi sono stati definiti complessi perché affrontano e intendono risolvere i nuovi problemi della città contemporanea, caratterizzati dalla molteplicità delle funzioni, delle domande e delle esigenze di popolazioni urbane sempre più articolate e con diverse culture, che richiedono strategie per la sostenibilità e per la qualità urbana che non possono essere sostenute dalle risorse pubbliche ormai non più disponibili



PIT

PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI

e che quindi richiedono una maggiore mobilitazione di risorse private.

La creazione di nuove qualità urbane è la ragione essenziale di questi programmi ed il tratto principale che li distingue dagli interventi ordinari. Infatti, mentre questi ultimi bilanciano la dotazione delle urbanizzazioni sui nuovi pesi insediativi previsti, i programmi complessi muovono dall'esigenza della riqualificazione del contesto urbano. Indirizzare alla riqualificazione, così come al recupero, significa necessariamente prendere atto che le nuove tematiche ed emergenze della città non sono più legate alla crescita ma sono, in prevalenza racchiuse al suo interno. Questo cambiamento è testimoniato dal fatto che la qualità non va più ricercata nei temi della crescita e del soddisfacimento dei fabbisogni abitativi. L'intensità della crescita urbana, la frammentazione dell'ambiente urbano, la fine di alcuni cicli di produzione, il degrado ambientale e la crisi dello spazio pubblico, sono divenute le problematiche più urgenti con la qualità urbana si deve confrontare. I programmi complessi si pongono da una parte come riconoscimento di queste tematiche dall'altra come strumenti innovativi per la loro soluzione. La qualità promossa da questi programmi non può, quindi, rispondere solo alla consolidata filosofia dell'equilibrio degli standard, ma va ricercata nel raggiungimento di obiettivi strategici, nell'interconnessione e nella valorizzazione delle potenzialità specifiche dei luoghi rispetto al più vasto sistema insediativo.

I primi Programmi complessi sono stati introdotti dalla legge n. 179 del 1992. Si tratta dei Programmi Integrati - PrInt (ex art 16) e dei Programmi di Riqualificazione Urbana - PRIU (ex art 2). Successivi provvedimenti hanno introdotto: i Programmi di Recupero Urbano - PRU (ex art. 11 della legge . 493 del 1993); i Contratti di Quartiere - CdQ definiti da Bandi Ministeriali nel 1998 e nel 2001; i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio - PRUSST (ex DM n. 1169 del 1998). I programmi che più direttamente affrontano il tema del-

lo sviluppo locale sono stati introdotti per la prima volta dalla legge finanziaria del 1995 che riservava finanziamenti per "strumenti di programmazione negoziata"⁴ e sono: il Patto territoriale e il Contratto d'area, ai quali si sono aggiunti nel tempo le esperienze di origine europea, quali le azioni Leader, i Progetti Integrati Territoriali (PIT) derivanti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).⁵

Infine, la terza generazione ricomprende i programmi di rigenerazione urbana⁶. In queste esperienze sono incluse quelle politiche che sviluppano azioni contestuali di carattere fisico (edilizio o urbanistico), di carattere sociale e di carattere economico, con particolare attenzione alla lotta contro l'esclusione sociale. Questa politica integra interventi destinati a combattere la povertà e la marginalità sociale, con interventi più tradizionalmente rivolti alla riqualificazione urbana e con interventi di sviluppo locale. Si rivolge prettamente ad aree urbane di crisi e marginalità, aree in cui disagio sociale, mancanza di opportunità economiche, generano situazioni di estraneità ed ostilità

⁴ Le procedure sono definite dalla delibera CIPE del 21.03.1997.

⁵ Il Patto territoriale è lo strumento volto all'individuazione e realizzazione di un complesso integrato di interventi di tipo produttivo, promozionale, infrastrutturale, finalizzati allo sviluppo economico-produttivo. Il Contratto d'area è, invece, uno strumento previsto per l'accelerazione dello sviluppo e la crescita di nuova occupazione nell'ambito delle aree di crisi, in quelle di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione e nelle aree industrializzate ai sensi della legge 219/81. I settori in cui si può intervenire sono quelli dell'industria e dell'agroindustria, dei servizi e del turismo. A differenza del Patto territoriale, la promozione del Contratto d'area è affidata solo alle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, mentre la sottoscrizione è estesa alle amministrazioni pubbliche territorialmente competenti, a soggetti pubblici, imprenditori, ecc.

⁶ Il termine rigenerazione urbana (urban regeneration) è di derivazione anglosassone utilizzato nelle esperienze americane degli anni '60 e diffusosi successivamente in Europa, in modo particolare in Francia nel corso degli anni '90.



Buovo sistema stradale di Belfast realizzato con i fondi strutturali dell'Unione negli anni '90 -© European Communities , 1995 / Source: EC - Audiovisual Service.

rispetto agli ambienti circostanti. I programmi che ne fanno parte sono: a livello europeo i Progetti Pilota Urbani⁷, i Programmi Urban I (1994) e Urban II (2000); a livello nazionale i Contratti di Quartiere I e 2 (1997 e 2000), il Programma Urban Italia e i Programmi di riabilitazione urbana.⁸

Criticità dei Programmi Complessi

Tracciando un primo bilancio dell'esperienza dei piani complessi si possono individuare accanto alle normali criticità generate dalla difficoltà dell'entrata a regime di questi strumenti carichi di innovazione e di trasformazioni nella prassi urbanistica anche numerose note di merito.

⁷ Ex art.10 dei fondi Fers, anni 1989-1993 e 1997-1999.

⁸ In sintesi l'esperienza Urban ha riguardato: Urban I (1994-1996) Comuni selezionati – Totale 16 Bari, Cagliari, Catania, Catanzaro, Foggia, Genova, Lecce, Napoli, Palermo, Roma, Reggio Calabria, Salerno, Siracusa, Trieste, Venezia Urban II (2000-2006) Comuni selezionati-Totale 10 Caserta, Carrara, Crotona, Genova, Misterbianco, Milano, Mola di Bari, Pescara, Taranto, Torino Urban Italia (2002-2003) Comuni selezionati -Totale 20 Aversa, Bagheria, Ercolano, Settimo Torinese, Catanzaro, Venezia, Venaria Reale, Cava dei Tirreni, Savona, Cinisello Balsamo, Messina, Trieste, Brindisi, Livorno, Seregno, Bitonto, Trapani, Caltagirone, Campobasso, Prato

Le modalità negoziali nel rapporto pubblico-privato, l'attribuzione dei fondi attraverso soluzioni premiali basate sul confronto nazionale hanno avuto indubbi riflessi positivi sulle politiche urbane sia a livello nazionale sia a livello locale. Bisogna altresì riconoscere che è ancora necessario un lungo lavoro per superare le difficoltà che ancora permangono quali i conflitti a sfondo economico-sociale, amministrativo o urbanistico generati da questo approccio innovativo alla riqualificazione, la necessità della diffusione di nuove conoscenze tecnico-scientifiche idonee nella pubblica amministrazione nonché l'esigenza di una maggiore integrazione intersettoriale tra le diverse linee di intervento pubblico. E' necessario quindi superare la tradizionale opposizione tra piano e trasformazioni comprendendo che una migliore qualità della pianificazione e della programmazione è il primo importante requisito per il successo di qualsiasi progetto.⁹

In copertina:

© European Union , 2016 / Source: EC - Audiovisual Service / Photo: François Walschaerts

⁹ Laura Forgione *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi* Aracne 2008