

L'edilizia abitativa tra piano e mercato

di Paolo Urbani

di prossima pubblicazione in Democrazia e diritto

1. Prologo.

La legge finanziaria 133/08 prevede all'art.11 "casa e infrastrutture" l'approvazione con DPCM¹ di un piano nazionale di edilizia abitativa entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, termine ampiamente inosservato. Il piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale da realizzare con il coinvolgimento dei capitali pubblici e privati destinate prioritariamente alla prima casa per alcune categorie individuate dalla legge (giovani coppie a basso reddito, nuclei familiari a basso reddito, studenti fuori sede, soggetti preposti a procedure di rilascio, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni o da almeno cinque anni nella stessa regione). Le riflessioni che seguono non possono prescindere da alcune valutazioni generali che qui si elencano e che costituiscono la trama sulle quali proveremo a concentrare il nostro ragionamento.

- Concezione del piano come "programma nazionale di edilizia residenziale" non solo destinato alle fasce sociali più deboli ma come macro programma di edilizia *multifunzionale* nel quale vi è *anche* l'edilizia sociale.
- Tendenziale superamento della originaria distinzione tra categorie di edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata.
- Decontestualizzazione urbanistica dei programmi costruttivi: il territorio come soggetto passivo e non attivo.
- Programmazione e realizzazione degli interventi basati sullo scambio edificatorio (vedi programmi integrati d'intervento)
- Ridimensionamento delle potestà comunali a favore di modalità pianificatorie/attuative attribuite al *general contractor* o al *promotore* nella finanza di progetto.
- Attribuzione a soggetti privati privi di legittimazione democratica di poteri emergenti in materia di programmazione e realizzazione degli interventi costruttivi (fondi immobiliari).
- Spostamento a livello sovracomunale (provinciale) delle politiche abitative.

¹ **Piano nazionale di edilizia abitativa**, adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009 in **Gazzetta Ufficiale numero 191 - serie gen. del 19 agosto 2009**

- Introduzione del concetto di nuove aree urbane o di veri e propri piani d'area della mobilità (comma 4 art.11)
- Problemi connessi all'individuazione di modelli di *governance* dei programmi abitativi regionali

2. Gli strumenti e gli attori

Per quanto riguarda gli attori in quanto operatori del piano di edilizia abitativa le modalità innovative previste dalla l.133/08 sono: i fondi d'investimento immobiliari, il *general contractor*, i concessionari della finanza di progetto, che trovano applicazione all'interno dei *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*.

2.1 I programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana .

La l.133/08 ricorre allo strumento del Programma integrato d'intervento già previsto da tempo dalla legislazione nazionale (l.179/92 art.16) e che qui assume la denominazione di programma integrato di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana (art 11 co. 3 lett e) e co. 4) che prevede – dal punto di vista del procedimento – la stipula di accordi di programma tra stato regioni ed enti locali (mediante parere della Conferenza unificata), il cui contenuto è a tutto campo poiché questo può riguardare qualunque intervento edilizio, residenziale e non, servizi, infrastrutture etc. mentre lo stesso comma 3 lett.e) aggiunge il termine edilizia residenziale anche sociale.

Si tratta d'interventi complessi, la cui dimensione territoriale non è definibile a priori ma questi sono connessi *all'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento*, il cui contenuto è oggetto di complessi scambi edificatori pubblico/privato e dove il potere pubblico non è rappresentato solo dai comuni ma anche da altri attori pubblici (ministeri, agenzia del demanio; regione etc.) (comma 10 dell'art.11). Tali programmi (comma 11) sono dichiarati d'interesse strategico nazionale, prevedendosi anche il ricorso all'art.81 del dpr 616 ampiamente novellato e modificato recentemente dalla l.2/2009 (art.20 comma 10 bis) .

Si potrebbero paragonare questi ambiti d'intervento alle ZUS (*zone urbane sensibili* di origine francese) o alle zone franche, recentemente introdotte nel nostro ordinamento ma relative al mezzogiorno, se non altro perchè in

tali ambiti *possono* essere previsti provvedimenti mirati alla riduzione del prelievo fiscale di pertinenza comunale o degli oneri di costruzione.

E' appena il caso di rilevare qui che, se applicate, le agevolazioni per gli operatori dell'edilizia incidono ancora una volta sulle casse comunali che vengono private di introiti (ICI ed oneri di urbanizzazione) che costituiscono ormai gli unici supporti finanziari non derivati dalla finanza statale di cui dispongono i comuni.

Anche le modalità attuative sono ad ampio raggio poiché si va dalla previsione di affidamento a fondi immobiliari della realizzazione/valorizzazione degli interventi, alla previsione di affidamento in concessione di costruzione e gestione delle opere pubbliche e private mediante la finanza di progetto, per arrivare anche alla previsione di un unico concessionario quale il *general contractor* della legge obiettivo n.443/01 recepito nel Codice dei contratti pubblici di cui al d.legl.163/2006.

Si tratta, in breve, dell'introduzione nel nostro ordinamento di piani complessi che – per la tipologia degli interventi (vedi il comma 5) – possono essere paragonati all'ipotesi circolata in questi mesi di vere e proprie *new towns* di anglosassone memoria, da realizzare fuori dei centri abitati ma anche all'interno di grandi aree urbane da riqualificare. Le modalità prescrittive e procedurali evocano i piani di ricostruzione degli anni '50, ovvero di un paese piegato da fatti di guerra mentre oggi le questioni riguardano un'emergenza abitativa tutta da verificare la cui priorità pare essere ristretta più specificamente alla copertura del fabbisogno per le fasce più deboli.

Che si tratti di interventi di rilevante impatto territoriale sovralocale si evince anche dalla previsione del comma 11 che prevede che *per la migliore realizzazione dei programmi comuni e province possono associarsi*.

In tutto questo può rientrare anche l'edilizia sociale² ma questa non ne è la priorità, né è previsto, per legge, che l'ammissibilità di tali programmi

² Il concetto di edilizia sociale o social housing di derivazione comunitaria ha contenuti e caratteristiche assai diversificate. Secondo il Comitato di coordinamento europeo dell'alloggio sociale CECODHAS, *social housing* significa offrire “alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato (per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata) cercando di rafforzare la loro condizione”.

In estrema sintesi i modi di realizzazione degli alloggi sociali, tra loro anche complementari, sono:

1. attraverso l'azione di soggetti pubblici che provvedono direttamente alla costruzione degli alloggi;

debba contenere una quota minima d'interventi destinati al *social housing*. E questo limite non è previsto nemmeno nel DPCM attuativo della l.133/08.³

In breve, se l'introduzione degli originari programmi integrati d'intervento degli anni '90 mirava a rompere la rigidità del piano urbanistico per adeguarlo ai fatti dell'economia, con i programmi introdotti si procede alla destrutturazione completa della pianificazione urbanistica comunale che diviene residuale rispetto a non ben chiare emergenze abitative.

In questo senso va osservato che il comma 5 prevede un menù di strumenti che possono essere utilizzati in parte o tutti insieme a seconda delle esigenze del programma e della convergenza degli interessi in campo.

L'impressione è che comunque – come nel 1992 – si è introdotto nell'ordinamento urbanistico uno strumento *sui generis* di programmazione/pianificazione dell'attività edilizia che richiederà qualche tempo prima di essere messo a regime, mentre le tipologie degli strumenti attuativi lascia un amplissimo margine di discrezionalità da parte del potere centrale, grazie alla previsione di parziali finanziamenti pubblici, comprimendo notevolmente la riserva di autonomia e di piano regolatore spettante ai comuni da un lato, e dall'altro dilatando a dismisura la necessità di esercitare adeguati poteri di controllo da parte degli stessi comuni sull'attuazione assai composita degli interventi. In questi casi, infatti, si moltiplicano i centri di spesa ed il numero degli attori rendendo difficile l'unitarietà dell'attuazione.

Inoltre, la *mixité* degli strumenti attuativi ammessi mette in evidenza come sia assai problematico rispettare la disciplina comunitaria in materia di affidamento dei lavori poiché qui s'intrecciano profili relativi alla disciplina delle sovvenzioni (le premialità) con quelli connessi all'attribuzione di diritti edificatori in cambio di opere pubbliche che

-
2. attraverso l'azione di operatori in-house, separati dal soggetto pubblico che ha potere di controllo; l'operatore lavora esclusivamente per il soggetto pubblico in un ambito territoriale di competenza predefinito;
 3. attraverso l'azione di operatori indipendenti strutturato secondo le regole degli operatori no-profit;
 4. attraverso operatori di mercato legati da un contratto temporaneo con obblighi coerenti con quelli del servizio pubblico.

I modi di realizzazione elaborati a livello comunitario corrispondono in una certa misura al sistema italiano che prevede l'edilizia sovvenzionata a totale carico dello stato e quella agevolata o convenzionata diretta tuttavia alla proprietà della casa. Sul punto si consentito rinviare a P.Urbani, *Le politiche abitative per le fasce più deboli: le nove modalità per assicurare il servizio pubblico casa* in Riv.Giur.Urb. 2006 389.

³ Il DPCM infatti prevede all'art.9 *Linee d'indirizzo per la selezione degli interventi* tra i criteri di carattere generale per selezionare gli interventi l'incidenza del numero degli alloggi a canone sociale e sostenibile in rapporto al numero totale degli alloggi senza tuttavia specificarne la quota minima.

comporterebbe il rispetto dei principi di concorrenza del codice dei contratti pubblici, anche se il comma 7 chiarisce che in caso di realizzazione di alloggi sociali saremmo al di fuori della disciplina degli aiuti di stato⁴, la cui realizzazione è comunque soggetta all'evidenza pubblica. E' evidente che queste problematiche si riverbereranno anche nel caso di realizzazione/valorizzazione degli interventi affidati ai fondi immobiliari o al promotore concessionario nella finanza di progetto, con presumibili contenziosi amministrativi di non poco conto nel caso di non osservanza delle procedure concorsuali.

2.2. Il promotore nella finanza di progetto

La legge 133/08 prevede anche la possibilità che gli interventi previsti nei *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana* possano essere oggetto di concessione di costruzione e gestione da parte di un promotore mediante il ricorso alla finanza di progetto. Si tratta di ipotesi che non riguarda la realizzazione e gestione di un'opera pubblica come nel caso classico della finanza di progetto ma che allarga lo sguardo ad altre fattispecie che possono essere denominate di *project financing spurio* determinato dal fatto che – pur essendo necessario che vi sia una o un complesso di opere pubbliche da realizzare e gestire – poiché queste non permettono un adeguato *cashflow* ovvero una remunerazione adeguata nella gestione delle opere, la proposta progettuale *compensa* gli oneri a carico del concessionario attraverso la previsione dell'ammissibilità di realizzare anche opere private da mettere sul mercato. In questo caso sarebbe possibile che parte degli edifici residenziali del programma integrato affidati al concessionario, riguardino anche unità abitative per le fasce sociali più deboli le cui modalità realizzative potrebbero riguardare la cosiddetta edilizia sovvenzionata o quella convenzionata. Come è evidente, tutto è legato all'equilibrio tra costo delle opere pubbliche ed opere private ed alla capacità di mediazione dell'amministrazione locale nel determinare il contenuto del *project finance*. Va segnalato poi che di solito il concessionario scinde la funzione di realizzatore delle opere dalla gestione affidando quest'ultima ad una società di servizi .

2.3 Il general contractor

⁴ A questo proposito vedi il DM infrastrutture 22/4/2008 “*Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato*”.

L'altra figura prevista dalla legge 133/08 è quella del *general contractor* della legge obiettivo inserita ora nel codice dei contratti pubblici, istituto applicabile al nostro caso in quanto i programmi integrati sono considerati di interesse strategico nazionale. E' noto che il concessionario selezionato tramite procedimento di evidenza pubblica può realizzare gli interventi con qualsiasi mezzo ed è *dominus* quanto alla loro direzione. D'interesse vi è il profilo che prevede che debba procedere all'individuazione delle modalità gestionali delle opere e di selezione dei soggetti gestore. Non è chiaro qui chi indica la gara per la selezione, se sia il comune oppure la struttura di controllo sull'attuazione del programma complesso.

La previsione del *general contractor* è in *alternativa* al procedimento di formazione dei programmi integrati mediante accordo di programma (art.11 co 9 e art. 4 del DPCM). Ciò significa che gli interventi esulano da qualunque programmazione regionale/locale e rientrano nell'iniziativa statale.

2.4 I fondi immobiliari

Vi è poi la questione dei fondi immobiliari che comporta una modifica profonda nel sistema di realizzazione e valorizzazione degli interventi edilizi.

Certamente i fondi permettono di beneficiare di agevolazioni fiscali considerevoli (non pagano l'IVA) e di accesso ai finanziamenti a tasso molto agevolato ma comunque sono soggetti che pongono al centro la redditività delle operazioni finanziarie ed ancorano quindi gli investimenti alla convenienza delle operazioni edilizie.

Va detto che nella legge non vi sono solo fondi immobiliari *etici* potendosi prevedere anche i normali fondi immobiliari d'investimento con alto tasso di redditività.

Si avvalgono come è noto di capitali di fondazioni, banche, di privati e di beni immobili ceduti al fondo. Molti comuni oggi ricorrono a questo strumento per dismettere beni pubblici secondo la disciplina dell'art.58 della l.133/08 e ricavarne – in base alle quote assegnate – un rendimento costante nel tempo per destinarlo a finalità pubbliche. I beni sono ceduti e la caratteristica del fondo chiuso quarantennale esclude che questi beni possano essere retrocessi alle amministrazioni.

Certo c'è il problema della *governance* dei fondi ovvero la previsione dell'*advisory committee* (nella quale potrebbero essere rappresentate le amministrazioni pubbliche che conferiscono i loro beni) per indirizzare le politiche del fondo ma va detto che tutto si gioca nel PII e sulla quota degli interventi che sono assegnati da quest'ultimo al fondo. I beni conferiti ai fondi immobiliari dovrebbero ricevere una destinazione urbanistica che

ne permetta la loro valorizzazione altrimenti se vi è contrasto con lo strumento urbanistico questa non è possibile. Certamente i fondi costituiscono un nuovo volano finanziario di carattere privato che entra a pieno titolo nel settore edilizio ma la cui efficacia nel tempo si misura sia in rapporto alle finalità sociali che dovrebbe soddisfare (edilizia sociale) sia in relazione alla redditività degli investimenti. Equilibrio che non sempre è possibile. Non vorremmo che la pratica dei fondi preluda alla possibilità della creazione di una “bolla” immobiliare come accaduto in altri paesi. Poiché tutto si regge su meccanismi finanziari e sulla locazione o alienazione dei beni immobili in proprietà c'è chiaramente il rischio di mettere sul mercato, specie in una fase di crisi economica, un *surplus* di beni solo in parte finalizzati a ridurre il disagio abitativo delle fasce più deboli.

Sempre in tema, va segnalato che la Corte Cost. con la sentenza 340/2009 ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art.58 della l.133/08. Questo prevede che l'inserimento dei beni pubblici comunali nel piano di dismissione, ne determina la conseguente classificazione nel patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica e la delibera del consiglio comunale di approvazione del piano equivale a variante urbanistica e non necessita, poiché relativa a singoli immobili, di verifica di conformità con eventuali atti di pianificazione sovraordinata di comuni e province. In sede di conversione del decreto legge 112/08 il parlamento ha introdotto una parziale e insufficiente correzione alla disposizione prevedendo, che in caso di varianti relative a beni agricoli, ovvero in casi di variazioni volumetriche superiori al 10% a quelli ammessi dallo strumento urbanistico vigente, è necessario il controllo regionale o provinciale a seconda degli ordinamenti regionali, entro appena 30 giorni dalla richiesta configurandosi altrimenti un caso di silenzio assenso. La Corte ha rilevato l'incostituzionalità di tale disposizione poiché in contrasto con la disciplina concorrente del governo del territorio, non ravvisando in essa un principio fondamentale della materia ma di mero dettaglio, in contrasto quindi con i poteri regionali in materia. E' questo un piccolo argine, al sistema derogatorio della pianificazione urbanistica ai fini dell'inserimento accelerato dei beni pubblici nel campo delle privatizzazioni, specie in rapporto alle invariante fissate dalla pianificazione sovracomunale di competenza di regioni o province. Già peraltro, la Corte si è espressa più volte sia nel caso del procedimento di variante allo strumento urbanistico in sede di conferenza di servizi ai sensi del DPR 447/98 in materia di insediamenti produttivi (sent. 206/2001) sia nel caso delle Conferenze programmatiche previste dalla l. 365/2000 in sede di adeguamento degli strumenti urbanistici alle scelte del piano stralcio di bacino le cui determinazioni tengono luogo del parere di

competenza regionale in materia di vigilanza e controllo dei piani urbanistici locali (sent.524/2002). Anche in questi casi, il parere regionale (o provinciale) resta atto autonomo ed ancorché reso in sede di conferenza di servizi non può essere soccombente in una eventuale decisione presa a maggioranza dei partecipanti in dissenso con la posizione della regione (o della provincia).

Se ne ragiona qui poiché lo stesso art.58 co 8 prevede che i comuni possono conferire i beni a fondi immobiliari già costituiti o da costituire ad hoc e certamente, come abbiamo detto, l'ostacolo della conformità urbanistica può risultare controproducente alla messa a reddito dei beni conferiti al fondo.

In questo scenario, va aggiunto che ai sensi dell'art.19 della legge 42/009 sul federalismo fiscale è stato approvato il decreto legislativo di conferimento dei beni immobili dello stato agli enti locali. Al di là di considerazioni circa la previsione che i beni conferiti su richiesta sono ceduti a titolo gratuito e di essi dev'essere garantita la massima valorizzazione funzionale, con il rischio che anche essi siano privatizzati, quello che qui rileva è che nello stesso decreto si prevede un *favor* del legislatore per il conferimento degli stessi ai fondi immobiliari di cui s'intende rivedere la disciplina attraverso successivi regolamenti.

I fondi immobiliari quindi in questa prospettiva oltre a porsi come detentori di notevoli patrimoni immobiliari nelle aree urbane assumono sempre più peso nell'esercizio delle politiche urbanistiche in luogo delle amministrazioni comunali cui compete *in primis* la pianificazione urbanistica ai fini della soddisfazione degli interessi della collettività locale.

3. Impatto sugli strumenti urbanistici e programmi di edilizia abitativa.

Inoltre, se si analizzano le disposizioni dell'art.11 della l.133/08 si evince che i programmi sono dichiarati di interesse strategico nazionale e approvati – mediante accordo di programma d'iniziativa del Ministro delle infrastrutture – con DPCM previa delibera del CIPE e d'intesa con la conferenza unificata (regioni e comuni). Si aggiunge poi al comma 11 che alla loro attuazione si provvede tramite l'art.81 del dpr 616/77. C'è quindi una decisione generale con l'accordo e poi per la localizzazione si rinvia al procedimento che attiene alle opere d'interesse statale qualificandole in tal senso. Difficile ritenere che si ricorra all'art.81 solo per le opere pubbliche in senso stretto poiché qui si tratta d'interventi per opere pubbliche (o meglio di urbanizzazione secondaria) ma anche di edilizia privata e quindi se ne deve desumere che l'intero programma vada inteso come complesso di opere d'interesse pubblico. L'art.81 fa riferimento ai progetti definitivi

(usando della terminologia del codice dei contratti pubblici) che a questo punto dovrebbero riguardare impropriamente anche i progetti definitivi delle opere edilizie private (progetti non espressamente richiesti per queste ultime). Tuttavia, il riferimento all'art.81 del DPR 616/77 – cui si aggiunge il regolamento DPR n.383/1994 di modifica – prevede il ricorso alla conferenza di servizi decisoria, il cui contenuto (comma 4) è ora stato modificato ora dall'art.20 della l.2/09⁵ che nel ribadire che la decisione espressa nella conferenza sostituisce ad ogni effetto gli atti d'intesa, i pareri, le concessioni anche edilizie, le autorizzazioni, le approvazioni, i nullaosta previsti da leggi statali e regionali non prevede però l'adeguamento automatico degli strumenti urbanistici. E' noto che a seguito della modifica del sistema di votazione della conferenza di cui all'art.14 bis della l.241/90 la decisione è presa a maggioranza dei presenti (vedi anche le modifiche introdotte dall'art.20 della l.2/009). In caso di contrasto con le autorità statali o regionali preposte alla tutela ambientale paesaggistico o di tutela della salute si applica il vecchio comma 4 dell'art.81 che prevede un DPCM per superare il contrasto con gli strumenti urbanistici. Il punto di un qualche rilievo è quello dell'adeguamento degli strumenti urbanistici alle mutate destinazioni d'uso previste dal programma integrato. Qui la norma non è chiara e richiede un qualche approfondimento. Se i programmi sono qualificati d'interesse strategico nazionale l'approvazione del progetto definitivo dovrebbe essere approvato dal CIPE sulla base delle risultanze di una conferenza di servizi istruttoria che non vincola quindi le decisioni del CIPE stesso. Inoltre, secondo l'art.165 5 co. del nuovo Codice dei contratti pubblici n.163/06, i comuni provvedono all'adeguamento definitivo degli elaborati urbanistici (tenendo conto che sempre secondo questa procedura speciale, già l'approvazione del preliminare comporterebbe l'adeguamento automatico

⁵ Che dequota il dissenso dell'amministrazione locale poichè in tal caso stato e regione d'intesa possono adottare la decisione sulla base delle posizioni prevalenti espresse in conferenza di servizi. *Art. 20: Se una o piu' amministrazioni hanno espresso il proprio dissenso nell'ambito della conferenza di servizi, l'amministrazione statale procedente, d'intesa con la regione interessata, valutate le specifiche risultanze della conferenza di servizi e tenuto conto delle posizioni prevalenti espresse in detta sede, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera. Nel caso in cui la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera non si realizzi a causa del dissenso espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumita' ovvero dalla regione interessata, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».*

degli strumenti urbanistici). Ma in questi casi la disposizione non si applicherebbe poichè il riferimento è all'art.81 in commento⁶. Se ne ricava quindi che residua un potere di ratifica da parte del consiglio comunale della variazione dello strumento urbanistico. In questo senso si potrebbe argomentare che i programmi integrati sono approvati con accordo di programma ai sensi del comma 4 dell'art.11. Se il riferimento – come abbiamo già accennato – fosse all'accordo di cui all'art.34 del tu 267/2000, che tuttavia non è richiamato, questo prevede che l'accordo cui partecipa anche il sindaco del comune interessato su delega del consiglio comunale, dev'essere comunque ratificato dal consiglio comunale. Si tratta quindi di norme che prevederebbero per l'approvazione dei progetti procedure diverse e tra loro in contraddizione frutto evidentemente della fretta con la quale il legislatore ha convertito il DL 112/2008.

4. Considerazioni sulla nuova disciplina.

Dal complesso delle disposizioni si può trarre qualche riflessione. Nessun “pregiudizio” nei confronti di disposizioni che dovrebbero avere la finalità di accelerare la modernizzazione delle nostre città e di coprire il fabbisogno abitativo destinato alla fasce più deboli.

L'accelerazione imposta dai *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana* – poichè di questo essenzialmente si tratta – può contribuire alla riqualificazione di intere parti di città e ad attuare quella *mixité* tra destinazioni abitative che possono ben integrare l'insediamento di fasce di reddito a diversa composizione che ancora nel nostro paese manca. La caratterizzazione inoltre dei programmi con caratteri strategici ne specializza il procedimento approvativo in deroga agli strumenti urbanistici e ne velocizza l'attuazione.

Sul punto va osservato che anche quando fu approvata la l.443/2001 detta “legge obiettivo” si gridò alla compressione delle autonomie locali ed alla lesione dei principi di sussidiarietà, ma col tempo anche grazie alla sent.303/2003 della Corte costituzionale l'esigenza della celerità è stata temperata con quella della collaborazione tra stato ed enti regionali e si è visto che comunque l'esigenza primaria della dotazione delle

⁶ Va detto che nei lavori preparatori della commissione Giannini che ha costituito il testo base per l'emanazione del contenuto del dpr 616/77 questa si era già espressa nel senso che la localizzazione approvata in sede d'intesa costituisce variante agli strumenti urbanistici e che in conformità alle definitive decisioni intervenute, gli enti competenti (comuni e comprensori) sono tenuti a modificare conseguentemente gli strumenti urbanistici. Disposizione che a distanza di più di trent'anni ritroviamo ora nelle disposizioni del codice dei contratti pubblici per quanto riguarda l'approvazione del progetto preliminare delle opere riguardanti le opere d'interesse strategico nazionale.

infrastrutture andava comunque salvaguardata. Oggi quelle disposizioni fanno parte integrante del Codice dei contratti pubblici, anche se in verità il Governo attuale ha agito anche attraverso il regime commissariale, ma anche in questo caso (vedi passante di Mestre) ciò non ha impedito la mediazione con le popolazioni locali. Peraltro, come è noto la realizzazione delle infrastrutture viarie e ferroviarie si giova del meccanismo delle compensazioni territoriali a favore delle comunità che subiscono danni a causa dell'invasività delle opere localizzate in quei territori. Il caso dei programmi integrati abitativi potrebbe avere la stessa finalità al fine di rimuovere le resistenze localistiche e favorire il processo di riqualificazione urbana di cui si è detto. In Italia, a differenza di altri paesi il numero di aree dismesse o obsolete – e non solo nelle grandi città – è ancora altissimo. Tuttavia, si devono porre almeno tre questioni in parte già accennate nel testo che tendono a differenziare nella sostanza il caso delle opere infrastrutturali da quello dei programmi abitativi.

La prima, che la subordinazione del contributo pubblico alla redazione dei programmi in parola, rende necessario ricorrere a tali programmi pena la perdita del contributo. In sostanza la legge privilegia, ad esclusione di altre modalità programmatiche, il programma integrato d'intervento da parte degli enti locali per soddisfare la domanda abitativa e la riqualificazione urbana nel quale i diversi interventi sono realizzati tramite i diversi sistemi (fondi immobiliari, finanza di progetto etc.).

La seconda che secondo il DPCM (art 8 *Procedure di attuazione*) le regioni d'intesa con gli enti locali propongono al ministero un programma coordinato con riferimento alle linee d'intervento del piano di edilizia abitativa basandosi *sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento*, ma tra i criteri di selezione delle proposte è prevista la *fattibilità urbanistica e la rapida cantierabilità* e soprattutto *l'apporto di risorse aggiuntive con particolare riferimento a quelle di provenienza privata*. Ciò significa che l'effettiva esigenza di particolari territori può non essere soddisfatta per mancanza dei requisiti richiamati con il rischio di sovrastimare l'intervento in altri territori ove tali condizioni siano riscontrabili.⁷ Nel caso delle opere infrastrutturali, al contrario, l'ascolto delle popolazioni interessate ai fini della realizzazione delle cosiddette "opere connesse" non è ancorato alla redditività dell'intervento come invece previsto nei programmi integrati. Si tratta, in breve, di costi

⁷ Peraltro questo criterio di selezione tra gli enti locali in base disponibilità degli strumenti urbanistici (PEEP) e quindi della cantierabilità degli interventi era già presente nella legislazione per la casa a partire dalla l.865/71. In quei casi, tuttavia, fu inserito un articolo successivamente con il quale i comuni potevano beneficiare dei contributi finanziari a favore delle imprese sulla base della semplice perimetrazione delle aree.

aggiuntivi a carico del concessionario cui partecipa in modo determinante la finanza pubblica.

Nel caso dei programmi integrati – ed è la terza questione – tutto il sistema è sostanzialmente ancorato alla redditività degli interventi da realizzare sia che siano oggetto di scambio tra operatori e pubblica amministrazione, sia dei fondi immobiliari, sia della finanza di progetto, sia infine dell'eventuale *general contractor*, basati essenzialmente sullo scambio edificatorio, ovvero sul rapporto tra opere di urbanizzazione extra oneri ma soprattutto di edilizia sociale, e diritti edificatori concessi agli attuatori: le premialità. E' noto infatti che la realizzazione dell'edilizia sociale nella prevalenza dei casi è oggetto della contrattazione con le parti private imprenditrici, il che può comportare maggior consumo di suoli edificati a fini privati per sopperire alla domanda pubblica. Peraltro, la legge finanziaria per il 2008 (244/007) art.2 co 258/259 contiene alcune disposizioni il cui obiettivo è proprio quello di assicurare la dotazione di edilizia sociale all'interno dei piani urbanistici negoziati. E' previsto, in primo luogo, che, all'interno dei meccanismi perequativi e nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli *standards* urbanistici di cui al DM 1444/1968, siano definiti *ambiti* (non più zone), la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita, da parte dei proprietari singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale (cosiddetto *standard di servizio*) in rapporto al fabbisogno locale ed in relazione all'entità edificatoria della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato. Se si può fare una critica a tale pur lodevole disposizione, è quella di non aver individuato, come per gli altri *standards* urbanistici (verde pubblico attrezzato, parcheggi etc.) una misura minima dello *standards* di edilizia sociale, prevedendone l'esistenza ma lasciando alla contrattazione pubblico-privato la sua quantificazione nei diversi ambiti. Sul punto va segnalata la lr Regione Puglia n.12 del 2008 che per prima ha disciplinato la materia nell'ambito dei piani urbanistici comunali.

Analogo ragionamento, per le opere pubbliche di urbanizzazione (parcheggi, viabilità, servizi pubblici etc.) tutti oggetto di contrattazione con gli operatori privati.

E' appena il caso di segnalare che nel rapporto di scambio tra interessi pubblici e interessi privati che connota il contenuto del Programma integrato, una delle questioni centrali è come misurare l'interesse pubblico che giustifica la concessione di diritti edificatori, ovvero quali siano i parametri anche economici che fanno delle contrattazioni scambi *leali* e

non scambi *inequali*⁸. Il rapporto tra costi delle urbanizzazioni o degli edifici residenziali di tipo sociale e diritti edificatori o premialità è questione che dev'essere regolata adeguatamente ed in modo trasparente dalle amministrazioni locali anche favorendo forme di partecipazione degli *stakeolder*. Sotto questo profilo, non si può solo avere riguardo agli *shareolder* ovvero ai soggetti attuatori che fanno del profitto il loro principale obiettivo imprenditoriale⁹.

Quest'ultima osservazione si lega alla questione della dimensione territoriale degli interventi da un lato e, dall'altro, alla questione del piano urbanistico inteso come ordinata spaziale e temporale a fini di risultato¹⁰.

Orbene, mentre le opere infrastrutturali comportano localizzazioni puntuali relative al tracciato, qui siamo in presenza di vere e proprie urbanizzazioni che comportano ripianificazioni territoriali d'interesse parti di città od anche di interesse zone d'espansione. Se è condivisibile la finalità del programma integrato d'intervento che assomma in sé l'elemento pianificatorio con quello gestionale, ovvero che coniuga la destinazione d'uso dei suoli con l'elemento delle modalità negoziali per la contemporanea attuazione degli interventi edilizi previsti, non può sottacersi tuttavia che qui – come testimonia l'elemento della sovracomunalità di cui al comma 11 dell'art.11 della l.133/08 – può trattarsi di urbanizzazioni complesse ovvero di veri piani stralcio di piani regolatori che involgono veri e propri scenari territoriali legati al loro assetto futuro e che evocano il concetto di piano e non di programma d'intervento edilizio. In breve, rispetto al caso delle infrastrutture, non si tratta di compensazioni che possono riguardare semplici mitigazioni dell'impatto infrastrutturale (opere di urbanizzazione secondarie distribuite tra più comuni coinvolti) ma di determinare assetti permanenti del territorio che non possono essere misurati solo sul piano della redditività degli investimenti. Non a caso si è parlato all'inizio di territorio passivo e non attivo, così come ora si può parlare di riassetto urbani o periurbani che possono tradursi per necessità di equilibrio economico finanziario in assetti *casuali* e non espressione degli interessi della collettività rappresentata ove la *mixité* delle destinazioni d'uso (centri commerciali, uffici, attività terziarie etc. legate alla redditività degli interventi: pensiamo alla gestione/valorizzazione dei beni immobili da parte dei fondi immobiliari) può facilmente prevalere su quella che dev'essere considerata la città pubblica.

⁸ Sia consentito rinviare a P.Urbani, *Territorio e poteri emergenti*, Giappichelli 2007.

⁹ Per riprendere una osservazione di R.Dahrendorf, *Il mondo che verrà ha radici antiche* in *Il sole 24 ore*, 26 aprile 2009. Su questi profili P.Urbani *Urbanistica consensuale, "pregiudizio" del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa*.in RGE 2009.

¹⁰ Secondo la definizione di M.S.Giannini *Pianificazione* in Enc. Diritto.

D'altronde se rileggiamo l'originario art.16 della legge 179/92 il programma integrato ha la funzione di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, ed 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.*

Fino a quando questi programmi hanno rappresentato iniziative parziali e sporadiche di riqualificazione in molti comuni, questi sono stati considerati evenienze eccezionali dettate da esigenze sociali ed economiche nelle quali l'amministrazione – nella sua discrezionalità – ne ha ravvisato l'occasione per rispondere ad interessi generali dello sviluppo economico locale, dovendone comunque motivatamente individuare l'interesse pubblico che ne giustificava l'approvazione in deroga al PRG. Ma nel caso che ci riguarda sembra potersi osservare che gli interventi abitativi ed infrastrutturali urbani trovano nei *programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana* lo strumento ordinario di determinazione degli assetti territoriali ed urbani a prescindere dalla pianificazione urbanistica dell'intero territorio comunale, minando in radice il principio "preventivo" della pianificazione urbanistica di competenza degli enti primari. A questo punto anche l'introduzione del piano strutturale e del piano operativo previsto da molte leggi regionali finalizzato ad introdurre una maggiore flessibilità nella pianificazione urbanistica rischia di rivelarsi inutile o quantomeno residuale.¹¹ Il paragone con le opere infrastrutturali d'interesse nazionale mette ancora più in evidenza la contraddittorietà della disciplina dei programmi integrati di ultima generazione lì dove per le prime è prevista – così come indicato nel codice dei contratti pubblici – la preventiva redazione di studi di fattibilità che costituiscano il supporto conoscitivo circa l'analisi dei bisogni del territorio attraversato, mediante verifica della fattibilità finanziaria economica ed amministrativa delle opere da progettare e

¹¹ Sia consentito rinviare a P.Urbani *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità del provvedere e garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà* in RGU 2007

realizzare, mentre nel caso degli interventi urbani non è richiesto alcuno studio preventivo dell'impatto delle opere sui territori interessati. Impatto ben più rilevante di quello che riguarda l'attraversamento tramite le infrastrutture viarie o ferroviarie di parti dei territori locali. In questo quadro, la localizzazione dei programmi integrati e la loro elaborazione sotto il profilo del contenuto necessiterebbe allora almeno di due atti ricognitivi, prodromici alla loro approvazione. Se si propende per la soluzione più semplice sarebbe necessario prevedere per questi programmi l'elaborazione preventiva di uno studio di fattibilità che metta in evidenza il rapporto costi/benefici delle opere pubbliche e private da inserire nel programma (poichè queste sono strettamente connesse allo scambio edificatorio) o, in alternativa, la redazione di un *piano di sviluppo locale* che non solo contenga il disegno urbanistico delle aree interessate ma ne verifichi gli effetti sociali ed economici sulle collettività coinvolte. A tale proposito i cosiddetti piani strategici di origine comunitaria potrebbero avere una qualche applicazione alle parti di città da rinnovare o da utilizzare attraverso il piano di edilizia abitativa. Non va sottovalutato infatti che le nuove aree urbane vanno collegate al sistema della viabilità e dei servizi onde evitare come succede spesso che questi sorgano privi di infrastrutture materiali.¹² Ma certamente si tratta sempre di strumenti ricognitivi ed istruttori decisivi per non stravolgere in funzione del mercato assetti urbani consolidati.

5. Il controllo sull'attuazione degli accordi di programma.

Infine, un cenno sul sistema di controllo dell'attuazione degli accordi di programma. In base al comma 8 dell'art.11 si prevede che siano disciplinate le modalità ed i termini per la verifica periodica delle fasi di realizzazione dei programmi – e quindi dei singoli accordi di programma – ma l'art.13 del DPCM parla solo di un comitato di monitoraggio del piano nazionale composto da 10 membri di cui cinque designati dai ministeri (infrastrutture ed economia) e cinque designati dalla conferenza unificata. A nostro avviso si tratta di misura totalmente inadeguata poiché ciascun accordo di programma – come ad esempio quelli previsti dall'art.34 del Tu 267/2000 che qui non vengono richiamati – dovrebbe prevedere un comitato di vigilanza con compiti ben più pregnanti di quelli indicati al comma 8 poiché si tratta di vigilare sull'esecuzione degli interventi, sul rispetto dei moduli convenzionali e degli impegni contrattuali, sulla contemporanea realizzazione delle opere urbanizzative e degli alloggi

¹² Basta leggere W.Tocci, I.Insolera. D.Morandi *Avanti c'è posto* Donzelli 2008, sul caso di Roma.

privati o pubblici che siano, sul rispetto del *mix* delle tipologie edilizie, sulla corretta individuazione dei soggetti beneficiari, sulla durata dei contratti, sul rispetto dei tempi per la cessione delle abitazioni in proprietà etc. Vigilanza che dovrebbe essere ben radicata sui territori regionali di riferimento e non collocata al centro pena la possibilità che questi interventi siano in gran parte inattuati o realizzati non in conformità agli accordi. Stupisce qui che le regioni non abbiano chiesto che nel DPCM fosse inserita una precisa disposizione in tal senso.