

processo di degrado si somma a quello di marginalizzazione degli abitanti, rendendo ancora più acuto un senso di disagio e precarietà.

Tuttavia, lo sviluppo della convivenza civile, trova nel luogo urbano in tutte le sue declinazioni - città storica, tessuti consolidati, insediamenti di connessione -, il suo significato originario, e nelle infrastrutture che lo legano e radicano al territorio - oggi inteso con una accezione più consapevole che nel passato (ambientale, economico e culturale), il presupposto per la sua sopravvivenza e possibile sviluppo.

Occorre, pertanto, concentrare le risorse disponibili in piani a strategia complessa ed integrata, cioè ricercare ed ottenere sovrapposizione di obiettivi e risultati in settori fino a ieri disgiunti e a volte confliggenti quali, la politica ed il governo delle infrastrutture ed in generale dei sistemi a rete, la politica della tutela ambientale e della difesa del suolo, la politica per la valorizzazione dei beni culturali e la politica per la città.

In tali circostanze occorre lavorare, in primo luogo, per una riforma urbanistica, nel senso di ricercare una legge "quadro" per il governo delle trasformazioni, che subito implica la necessità di una regolamentazione nell'uso dei suoli, e i riferimenti generali delle strumentazioni urbanistiche.

L'altro momento consiste nel percorrere ipotesi operative che trovino nella sperimentazione più avanzate esperienze di governo delle trasformazioni urbanistiche, quali i programmi di riqualificazione urbana e la loro auspicabile integrazione con i piani per le infrastrutture.

Viene così a rafforzarsi e potenziarsi la politica di coordinamento ed indirizzo delle linee di assetto del territorio, che da tempo si è orientata ad una privilegiata interlocuzione con gli enti locali ai quali il nostro ordinamento attribuisce un ruolo centrale nel processo di pianificazione locale e nella regia per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo e di servizi e per la progressiva crescita di qualità della vita.

In questa direzione è maturata una particolare attenzione nei riguardi delle diverse realtà locali, al fine di instaurare con esse un canale privilegiato di comunicazione per essere in grado di offrire, a fronte del manifestarsi di particolari esigenze, una risposta pronta e orientata alla esemplarità per strumentazioni innovative, contenuti e risultati.

2.1 - I programmi di riqualificazione urbana.

L'oggetto di attenzione dei programmi di riqualificazione urbana è lo stato di degrado, già ricordato, in cui versano parti anche consistenti della città contemporanea e della città antica, sia a causa di uno sviluppo non armonico e controllato, sia per la omissione di mirate politiche di recupero e riqualificazione di tessuti urbani consolidati. Di conseguenza, vaste porzioni di tessuti urbani, sovente, restano marginalizzati dai processi di sviluppo.

Gli interventi previsti, in questo tipo di programmi sono realizzati con il concorso di risorse pubbliche e private, e risultano finalizzati al

miglioramento della qualità della vita nell'ambito considerato ed a favorirne la crescita del livello di occupazione.

L'iniziativa promossa ha interessato oltre cento città medio-piccole e sette aree metropolitane.

Le risorse disponibili (588 miliardi) hanno permesso il finanziamento di solo 76 programmi distinti in 31 programmi nelle città medio-piccole e 45 programmi d'intervento localizzati nei comuni di Roma, Milano, Torino, Bologna, Firenze, Bari e Genova.

La procedura adottata per l'attivazione del programma è la più innovativa ad oggi sperimentata. Si è ricorso ad un bando nazionale che ha fissato criteri per la predisposizione delle proposte di intervento da parte degli enti locali a cui è seguita la selezione in via tecnica delle proposte e, successivamente, l'individuazione dei programmi da ammettere a finanziamento in sede di Conferenza permanente Stato-regioni. I criteri adottati hanno reso possibile il riscontro della significatività delle proposte anche in ragione del contesto regionale di riferimento.

I programmi di riqualificazione urbana ex art. 2 legge 179/92, prevedono in concreto, un insieme coordinato di interventi volti alla riqualificazione di parti degradate di città e perseguono l'integrazione funzionale, ambientale, fisica e sociale attraverso la sinergia, in termini di investimento, tra risorse pubbliche e private. Queste ultime contribuiscono anche alla realizzazione di quota parte delle opere pubbliche, oltre la totale copertura degli interventi privati.

Si sottolineano di seguito le più significative peculiarità dei programmi di riqualificazione urbana; il loro carattere innovativo è da raccomandarsi per ogni tipo di finanziamento pubblico finalizzato al riequilibrio e all'equipaggiamento del territorio:

- **non si esauriscono in opere di ingegneria infrastrutturale.** Risultano invece connotati da un insieme sistematico di opere sia pubbliche che private: opere infrastrutturali (opere di urbanizzazione primaria e secondaria); opere di bonifica e sistemazione ambientale ed arredo urbano; interventi di edilizia specializzata (residenze, commercio, uffici ed artigianato) capaci di migliorare l'offerta di servizi, creando stabili posti di lavoro; interventi sul patrimonio edilizio (risanamento, restauro, ristrutturazione edilizia e urbanistica) mirati alla riqualificazione di intere parti di tessuto urbano;

- **non si limitano all'investimento di risorse pubbliche.** Il sistema delle convenienze pubbliche e private, volte alla trasformazione e riqualificazione consente, infatti, un intervento moltiplicatore dell'investimento pubblico. In tal modo si ottengono due risultati: il primo consiste nella disponibilità da parte dei privati a finanziare interventi pubblici altrimenti non realizzabili, il secondo è quello di attuare gli interventi privati secondo modalità operative ed una tempistica preordinata;

- **producono ricadute ben più ampie dei benefici conseguenti dalla realizzazione della sola opera infrastrutturale.** Infatti, gli obiettivi delle tipologie di intervento mirano alla soluzione sia del degrado ambientale, che

del conseguente degrado economico e sociale. Vengono così proposte concrete soluzioni a fenomeni sociali, quali l'emarginazione o la marginalità della popolazione insediata, la dismissione senza riutilizzo di impianti produttivi, la carenza - incolmabile da parte delle risorse pubbliche - di infrastrutture e servizi per la collettività.

Per altro è necessario sottolineare che questi programmi, primi in Italia, fanno propri i principi e le strumentazioni metodologiche e procedurali delle più avanzate politiche di governo delle trasformazioni urbane degli stati europei - la Francia con il programma di recupero delle periferie, la Germania con il programma di riqualificazione della città di Berlino l'Inghilterra con i programmi di riconversione delle aree produttive dismesse - nonché della stessa politica di sostegno della Comunità Europea quale, è appena il caso di citare, il progetto URBAN.

Più in particolare i programmi di riqualificazione urbana si propongono di avviare il recupero ambientale, funzionale, infrastrutturale ed edilizio, di ambiti urbani specificatamente individuati dall'ente locale, attraverso proposte unitarie.

Le risorse disponibili, come detto, pur ammontando a complessivi 588 miliardi, non sono riusciti a soddisfare la totalità delle richieste, pari a circa 1.800 miliardi.

Nel sud i programmi producono un investimento pari a oltre 1.200 miliardi a fronte di finanziamenti per 46,8 miliardi, mentre nel nord a fronte

di un finanziamento pari a 539 miliardi risultano attivabili investimenti per oltre 9.700 miliardi.

Ad oggi sono stati avviati 23 programmi, mentre i restanti lo saranno nei prossimi mesi.

La delibera CIPE 12 luglio 1996 ha concesso la possibilità alle amministrazioni centrali di richiedere finanziamenti per interventi localizzati in aree strategiche.

Alcuni programmi di riqualificazione urbana risultati conformi ai requisiti fissati nel bando concorsuale nazionale, ma non ammessi a finanziamento per mancanza di risorse, risultando localizzati in aree - obiettivo nazionale, sono stati oggetto di proposta di finanziamento a valere sulle risorse di cui alla legge 341/95.

Tali programmi sono stati presentati articolati in due progetti pilota di riqualificazione urbana, il primo relativo alle aree depresse del mezzogiorno, aree obiettivo 1, ed il secondo relativo a zone in declino industriale del centro nord, aree obiettivo 2.

Complessivamente i programmi si caratterizzano per coerenza con le direttive diramate in sede di Commissione Europea, perseguendo finalità di "rigenerazione urbana e sviluppo sociale", ricadendo, inoltre in tipologie prioritarie di intervento, perchè in grado di attivare cofinanziamenti privati, produrre effetti moltiplicativi sul territorio, incrementare benefici sociali per la collettività.

Complessivamente i programmi che fruiranno delle risorse della legge 341 sono 28. Nel sud, i programmi producono un investimento pari a oltre 1500 miliardi a fronte di un finanziamento pari a 60,5 miliardi, mentre al nord l'investimento atteso è pari a 870 miliardi per 59,5 miliardi di finanziamento.

3) Le comunicazioni

La competenza in materia di programmazione e vigilanza sulla viabilità nazionale è stato fortemente motivato dall'esigenza di concentrare tutte le attività dirette a realizzare interventi di rilevanza statale sul territorio; in effetti l'area di intervento del Ministero dei LL.PP. aveva già limiti abbastanza ampi, in quanto si esplicava, ed oggi ancor più si esplica, attraverso il rilascio del parere previsto dall'art.81 del D.P.R. n.616/77, il quale conclude l'iter amministrativo dei progetti di opere pubbliche di interesse statale.

Tale attribuzione di funzioni programmatiche non fa che anticipare il coordinamento ed il controllo effettuato dall'Amministrazione centrale sulle opere strategiche realizzate sul territorio in una logica integrata delle grandi infrastrutture e di superamento della settorializzazione delle politiche di intervento, assicurata dall'istituzione di un unico e costante centro di riferimento e monitoraggio.

L'intento di far confluire nel Ministero dei Lavori Pubblici, le funzioni di programmazione e vigilanza sulle grandi opere, non contrasta con il disegno di trasferimento di competenze in sede decentrata, in quanto sono fasi della riorganizzazione della Pubblica Amministrazione che si svolgono su piani paralleli e perseguono un identico scopo.

In tale contesto, l'attività avviatasi a partire dallo scorso mese di settembre si è espletata attraverso procedure ed atti di diversa natura, riferiti alla programmazione pluriennale degli interventi ed alla definizione delle

regole fondamentali per l'attuazione degli stessi, attività gestite attraverso il metodo della concertazione con i principali enti territoriali coinvolti.

In effetti le procedure poste in essere, soprattutto in merito alle nuove programmazioni pluriennali degli interventi, hanno fornito alla regioni dei discrimini oggettivi per l'inserimento degli interventi tra le proprie richieste, ed hanno determinato una loro responsabilizzazione nei confronti degli enti locali e nella gestione diretta del territorio. Si è trattato, quindi, del primo passo verso il trasferimento in sede decentrata di una parte consistente della viabilità statale, al fine di lasciare allo Stato le competenze sulle "grandi direttrici" del traffico nazionale e sulle strade di interesse strategico.

A questo scopo, l'attività avviata dal Ministero dei LL.PP. ha preso le mosse da una programmazione degli interventi infrastrutturali per il prossimo triennio, di tipo partecipativo che si è esplicata attraverso forme di ampia consultazione e di confronto con le Regioni nel corso di una serie di riunioni al fine di raccogliere le indicazioni locali e stabilire un ordine di priorità di opere cui indirizzare le risorse coerentemente con il quadro degli obiettivi di sviluppo territoriale.

L'effetto di questa nuova impostazione ha sicuramente maggiore consistenza proprio nei confronti delle aree del Mezzogiorno, la cui responsabilizzazione nella consapevole gestione del proprio territorio è volta a superare definitivamente la logica degli interventi a pioggia, disarticolati e di tipo assistenzialista, precedentemente posta in essere dallo Stato

attraverso programmi straordinari dettati di volta in volta da particolari contingenze.

Inoltre nelle stesse aree, l'azione di ammodernamento del patrimonio stradale e di miglioramento dei collegamenti viari per ridurre le condizioni di marginalità territoriale è volta a creare le premesse tanto per il rilancio dell'industria turistica, quanto a sostenere le iniziative in atto per la promozione dello sviluppo industriale.

In sintesi, i programmi e le iniziative avviate possono riassumersi come segue.

3.1 -Accordo di programma 1996

In attuazione dell'art.3, comma 3, del decreto legislativo 26 febbraio 1994, n.143, il quale prevede che il programma triennale degli interventi sia realizzato mediante accordi stipulati ai sensi dell'art.15 della legge 7 agosto 1990, n.241 e rivisti annualmente, si è provveduto a redigere l'accordo di programma attuativo del piano stralcio 1996.

Con detto accordo sono stati individuati gli interventi prioritari con riferimento alle opere di manutenzione e recupero del patrimonio pubblico, di completamento dei lavori già iniziati e delle ulteriori priorità indicate dalle regioni.

L'atto de quo rappresenta la formalizzazione di una situazione pregressa in quanto erano già stati interamente trasferiti all'ANAS i fondi iscritti nel bilancio di previsione di questo Ministero per l'anno 1996.

Nelle aree meridionali del Paese, dove sovente ad una buona dotazione infrastrutturale in termini di estensione non corrisponde un adeguato livello di qualità del servizio sono in via di realizzazione 47 interventi per un importo complessivo di 462 miliardi di lire.

3.2 - QCS 1994/99

Con decisione della Commissione Europea del 26 luglio 1996 è stato approvato il Programma Operativo multiregionale "Infrastrutture di trasporto stradale" per le regioni italiane, la cui attuazione è stata affidata al Ministero LL.PP.

Detto programma riguarda sostanzialmente cinque itinerari e due misure che sono di supporto alla stessa attività operativa:

- autostrada Messina - Palermo
- autostrada Salerno - Reggio Calabria
- S.S. 131 Sassari - Cagliari
- S.S. 16 Bari - Otranto
- S.S. 7 ter Brindisi - Taranto - Lametia Terme.

L'investimento complessivo è pari a 1.000 miliardi di lire, 500 dei quali finanziati dalla Comunità Europea.

Nell'anno 1996 si è provveduto all'espletamento degli adempimenti necessari all'attuazione di detto programma ed alla fruizione dei correlativi finanziamenti europei.

In data 29 novembre 1996 si è tenuta una riunione con i rappresentanti del Ministero del Tesoro, dell'Ambiente, dei Beni Culturali ed Ambientali, dei Trasporti, del Bilancio, dell'ANAS, della BEI e della Commissione Europea ai fini dell'insediamento del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo, dell'approvazione dello schema di regolamento interno e della verifica dello stato di attuazione del Programma stesso.

3.3 - Delibera CIPE 12 luglio 1996 (art.4 L. 341/95)

Gli interventi proposti riguardano itinerari che rivestono carattere di primaria importanza nello sviluppo socio-economico del sud dell'Italia in quanto fanno parte di un sistema viario di grande comunicazione che permette il collegamento tra le regioni nelle quali si sviluppano i relativi tracciati (Sicilia, Calabria, Basilicata e Campania) e tra esse ed il resto della Penisola.

In particolare gli interventi previsti, appaltabili e breve termine, sono stati scelti sulla base di priorità che tengono conto delle esigenze di traffico e della relativa attuale difficoltà di mobilità; complessivamente si tratta di un

investimento di circa 1.200 miliardi di lire, da realizzarsi su tre grandi direttrici quali la ss.16 Jonica, la Salerno - Reggio Calabria e l'autostrada Messina - Palermo.

3.4 - Programma triennale degli interventi 1997-1999

Benchè l'attività di programmazione di competenza del Ministero dei LL.PP. abbia inizio dall'anno 1997, si ritiene opportuno citare alcuni adempimenti posti in essere nel corso del 1996, quali prodromi dell'attività futura.

In effetti, in data 16 dicembre 1996, il Ministro ha emanato una direttiva per disciplinare la programmazione degli interventi stradali che ha costituito, contestualmente alla risoluzione dell'VIII Commissione della Camera del 18 febbraio 1997, la base sulla quale è stato redatto l'atto programmatico degli interventi da realizzare nel prossimo triennio.

Per quanto in particolare attiene alle aree depresse del meridione nel piano triennale trova la propria fonte di finanziamento la quota nazionale del quadro comunitario di sostegno 1994-99; come detto si tratta di un investimento di risorse nazionali pari a circa 500 miliardi di lire, destinati a cinque itinerari.

Tra gli interventi ricondotti all'area nazionale dei finanziamenti trovano posto due varianti ad abitati localizzati nel sud del paese, per un importo complessivo di 160 miliardi di lire.

Nella ripartizione dei fondi effettuata direttamente tra le regioni, alle aree del meridione, sono stati attribuiti circa 1.500 miliardi di lire, a valere sulle risorse destinate all'ANAS dalla legge finanziaria per il triennio 1997-1999, finalizzati alla realizzazione di 40 interventi.

4) Opere marittime.

Nell'ambito della programmazione marittime si è tenuta in opportuna considerazione la programmazione degli interventi nelle aree depresse provvedendo contestualmente a rimuovere ostacoli ad appalti già programmati nelle medesime aree.

Per ciò che concerne la programmazione di nuove opere sono stati individuati, quali prioritari, quattro interventi di seguito elencati:

Regione Lazio: Porto di Civitavecchia - Costruzione antemurale
Cristoforo Colombo - Importo L. 75.200 milioni

Regione Lazio: Porto di Civitavecchia - Ristrutturazione dell'antemurale
Cristoforo Colombo - Importo L. 16.000 milioni

Regione Campania: Comune di Castelvoltorno - Opere di difesa litorale
Foce Fiume Voltorno - Importo L. 29.000 milioni

Regione Puglia: Porto di Taranto - Banchine di levante molo S.Cataldo
Importo L. 22.423 milioni

Per ciò che concerne invece la rimozione di ostacoli ad appalti già esperiti, stante il blocco degli impegni di spesa, si fa solo cenno all'approvazione con D.M. N.2556 in data 16.12.1996 del contratto stipulato in data 16.9.1996 relativo ad un appalto esperito nell'anno 1989,

che prima per carenza di finanziamenti poi per un lungo contenzioso non era stato possibile attivare.

Si tratta di intervento nel porto di Livorno relativo al completamento della darsena Toscana, sponda ovest, dell'importo globale di L.43.663.361.000 dei quali è stato possibile impegnare nell'anno 1996, ad acquisizione deroga agli impegni di spesa, solo L.9.994.935.000 sull'apposito capitolo 7533. Alla restante cifra si provvederà con impegno nel corrente anno.