



**COMITATO INTERMINISTERIALE  
PER LE POLITICHE URBANE**

**Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana**

**Presentato dal Ministro per la Coesione territoriale**

**COMITATO INTERMINISTERIALE PER LE POLITICHE URBANE**  
**Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana**

**INDICE**

**1. Premessa**

**2. Una politica nazionale per le città**

2.1 La contraddizione fra confini progettuali e istituzionali (rapporto tra competenze e capacità di risoluzione dei problemi).

2.2 Il fenomeno della dispersione insediativa, la conseguente caratterizzazione di alcuni modelli insediativi (la città diffusa della Pianura padana, la città lineare della costa). Il congestionamento dei sistemi urbani e territoriali e la necessità di un efficiente sistema infrastrutturale.

2.3 L'urbanistica della sicurezza. Necessità della messa in sicurezza (di tipo tecnico-edilizio) del patrimonio immobiliare, e della manutenzione e gestione strategica dell'intero processo di recupero e rinnovamento del patrimonio edilizio.

**3. I contributi pervenuti - Metodi e Contenuti in tema di Agenda Urbana**

3.1 Welfare locale, formazione e istruzione

*3.1.1 Politiche sociali in materia di infanzia e adolescenza e anziani non autosufficienti*

*3.1.2 Valorizzazione della cittadinanza attiva*

*3.1.3 Formazione e sviluppo locale*

*3.1.4 Politiche e interventi per l'immigrazione*

*3.1.5 Sistema educativo - istruzione*

3.2 Mobilità

3.3 Riqualificazione urbana, politiche abitative, sicurezza, cultura, innovazione e turismo

*3.3.1 Riqualificazione urbana*

*3.3.2 Ricerca e innovazione*

*3.3.3 Sicurezza e ordine pubblico*

*3.3.4 Cultura e turismo*

3.4 Finanza locale

3.5 Governance

**4. Il ruolo delle politiche di coesione comunitarie**

4.1 Lo stato della programmazione comunitaria 2007-2013 per le città

4.2 Prime indicazioni strategiche e operative per il periodo 2014-2020

**5. Verso una politica nazionale**

## **1. Premessa**

Il 23 gennaio u.s. si è insediato il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) presieduto dal Ministro Fabrizio Barca. A conclusione dei lavori è stato proposto un percorso che culmina in un secondo incontro. A tal fine è stato chiesto ai Ministri e ai rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni, un documento di riflessioni “politiche e tecniche” sulla strategia che ha mosso nell’ultimo anno la rispettiva azione, in un contesto caratterizzato dalla diversa dimensione urbana (aree metropolitane, grandi e medie città e sistemi di comuni delle aree interne), dalla specificità del Mezzogiorno e dalla problematica delle Aree interne.

Il presente documento, che si sottopone all’attenzione del Comitato, da un lato, restituisce la sintesi dei contributi pervenuti, dall’altra, rappresenta una possibile traccia di metodo e di contenuto sulle priorità in tema di una possibile Agenda Urbana. Si tratta di prospettare le azioni, gli strumenti e i luoghi più idonei per il superamento delle criticità riscontrate, per le possibili soluzioni da adottare, per il superamento della sovrapposizione/contrapposizione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive; ma in primo luogo, almeno in ordine temporale, per offrire utili soluzioni al “tavolo comunitario” indirizzi per l’uso dei fondi comunitari 2014-2020 destinati alle città, sulla base del documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20”, presentato in Consiglio dei Ministri lo scorso dicembre<sup>1</sup>.

Prende rilievo il compito del CIPU di garantire chiarezza e sinergia alle politiche urbane ordinarie nazionali, come premessa di un proficuo utilizzo delle risorse aggiuntive delle politiche di coesione, dando coerenza all’intervento comunitario ed ai suoi specifici contenuti di sussidiarietà e non, come spesso è avvenuto, carattere sostitutivo di inadeguate iniziative ordinarie.

## **2. Una politica nazionale per le città**

L’intensificarsi delle relazioni materiali e immateriali che caratterizza la società contemporanea trova nelle città il principale momento di addensamento. Se quasi l’80% della popolazione nazionale vive nelle città, è di tutta evidenza come esse siano i luoghi in cui si svolgono le funzioni alla base di qualunque scenario di sviluppo.

Le città sono a un tempo centri di innovazione produttiva e di innovazione sociale; in esse si concentrano, fra gli altri, i problemi legati alla gestione delle risorse naturali ed energetiche e alla mobilità, che ne caratterizzano gli elementi di qualità e di attrattività. La potenzialità insita nell’esistenza di una grande concentrazione di capitale fisico, edilizio, intellettuale, sociale e di conoscenza nei centri urbani richiede di essere resa esplicita in un processo deliberativo ad ampia partecipazione; e poi reso percepibile dai

---

<sup>1</sup> Cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>.

decisioni economiche e finanziari che devono insediare i segmenti delle loro organizzazioni disperse su base-mondo o garantire le necessarie aperture di credito.

Se produttività bloccata e crescente esclusione sociale sono i due punti di debolezza della società italiana, è dunque con il prisma della città che si deve costruire una strategia di rilancio dello sviluppo. E questo a condizione di superare un governo frammentario e settoriale dei problemi delle aree urbane, e di diffondere anche in Italia quell'approccio strategico e consapevolmente orientato al riposizionamento funzionale ed economico delle città che ha consentito a livello internazionale le più ambiziose e riuscite esperienze di rilancio e riqualificazione urbana.

Spingere verso una ridefinizione del perimetro delle politiche urbane nel senso ambizioso sopra descritto è l'obiettivo che il Parlamento ha posto come prioritario con l'istituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (articolo 12-bis, legge 7 agosto 2012, n. 134). L'Intergruppo parlamentare per le città, che ha promosso la norma, ha inteso affidare a questo nuovo soggetto il compito di predisporre e seguire un'Agenda Urbana nazionale elaborata tenendo conto e in coerenza con gli indirizzi europei.

Il nostro paese – il paese delle cento città - la cui storia è sicuramente più di altri paesi, storia della città, aveva colto sin dagli anni '80 l'importanza del ruolo delle politiche urbane.

Nel 1987 era stato istituito il Ministero per i problemi delle aree urbane, con una certa lungimiranza, anche rispetto agli altri paesi europei, cogliendo con sensibilità la domanda crescente di una necessaria e significativa qualità urbana, che andava sostituendo la problematica del fabbisogno abitativo che, sin dal dopoguerra, era stata la categoria interpretativa dell'intervento governativo nel settore.

Quell'impulso si è poi frammentato in distinte politiche di settore. Ora anche con riguardo all'urgente definizione delle regole che organizzano la programmazione comunitaria 2014-2020 (dove centrale è l'Opzione strategica "Città"), occorre avviare il superamento della sovrapposizione/non integrazione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive. L'attività di coordinamento del CIPU può esserne l'occasione.

L'integrazione verticale e orizzontale di settori e livelli dell'amministrazione pubblica è il presupposto per superare la sovrapposizione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive e può facilitare il superamento di acute criticità che di seguito si considerano.

### *2.1 La contraddizione, sempre più palese, fra confini progettuali e istituzionali (rapporto tra competenze e capacità di risoluzione dei problemi).*

Da un lato, si è in presenza di una tendenza all'aggregazione territoriale e sociale sia a livello di macro regioni sia scendendo di scala a livello territoriale.

Il futuro sviluppo dell'Europa si realizza sulla rete delle grandi aree urbane, la *glocal city* essendo il segno interpretativo di un modello che evidenzierà le connessioni fra bacini territoriali economici e sociali localizzati in Stati nazionali diversi.

Quale potrà essere il possibile rapporto fra i sistemi territoriali che si sono determinati, ad esempio tra Gorizia-Trieste-Capodistria verso la Slovenia, o tra Venezia-Padova-Treviso, o ancora tra Milano-Novara-Varese-Como verso la Svizzera con le Regioni Piemonte e Lombardia o anche con la cosiddetta macroregione del Nord?

Dall'altro, in considerazione di un nuovo contesto di capacità gestionali, è più evidente la necessità di una classe dirigente di elevato livello. Proprio quello che in Italia ha difficoltà ad affermarsi per il peso di classi dirigenti "estrattive" (secondo la terminologia di Daron Acemoglu), che impongono le loro regole favorite dalla vetustà dell'impianto giuridico-istituzionale.

Da qualche anno, prima a livello di organizzazione fra le istituzioni e poi nella pratica delle intese, sembra di essere dinanzi a un ribaltamento di prospettiva: dalla costruzione di un livello di governo sopra comunale, deciso istituzionalmente, ad un governo sopra comunale costruito consensualmente e gradualmente sui problemi reali. Le numerose esperienze avviate in tutti i paesi europei, e in qualche caso in Italia, indicano nella strada del "costruire dal basso" le forme del governo della nuova dimensione della città contemporanea. Queste esperienze confermano la positività di questa scelta e la necessità che il processo "dal basso" avvenga all'interno di una visione strategica e di sviluppo territoriale in grado di garantire processi virtuosi e progressivi di "contaminazione", in una logica di sostenibilità, all'interno degli spazi nazionali e, per il tramite di aree "cerniera", verso gli altri paesi dell'Unione, a sostegno della costruzione delle "prossimità" territoriali e della coesione.

Quest'ultimo elemento pone in fortissima evidenza il rapporto tra città multietnica e marginalità urbane.

A fronte della necessità che l'economia esprime rispetto alla domanda di risorse umane e al contributo decisamente positivo che i processi di introduzione di nuove forze di lavoro inducono, il quadro generale entro cui ci si muove è decisamente complesso, tanto più con riguardo a dinamiche di immigrazione costantemente presenti e di difficile gestione politica.

Nelle grandi città, in particolare, al di là dello spessore temporale con cui il fenomeno si presenta, l'integrazione sociale continua a presentare elementi di conflittualità che determinano notevoli difficoltà attuative.

In tale contesto appare necessario evidenziare le opportunità non colte della società multietnica, quali elementi di mixité sociale e funzionale.

E' emersa una nuova domanda di qualità dello spazio urbano che sempre più va configurandosi come l'indicatore maggiormente significativo dello stato di disagio sociale e delle crescenti differenziazioni all'interno dei tessuti urbani. Le riflessioni sugli effetti delle trasformazioni più o meno grandi dello spazio urbano, intercorse negli anni precedenti, si incentra oggi più che sulla qualità edilizia dei singoli progetti di architettura, sulla creazione di crescenti dualismi fra spazio qualificato e spazio non qualificato.

L'auspicata assunzione della contrazione delle differenze fra aree centrali e periferiche non sembra avere avuto gli effetti sperati; e molto c'è da chiedersi sul ruolo che i grandi progetti urbani hanno giocato in questa crescita dei dualismi. Qualità dello spazio e partecipazione sono due aspetti decisivi della diffusione dello sviluppo.

Altro tema fondamentale, da troppo tempo trascurato e sicuramente non marginale, è quello delle politiche dell'edilizia sociale. Va, inoltre, attentamente valutata la necessità di sviluppare nuovi e diversi legami fra zone urbane e zone rurali, anche in termini di tutela delle aree agricole periurbane.

*2.2 Il fenomeno della dispersione insediativa, la conseguente caratterizzazione di alcuni modelli insediativi (la città diffusa della Pianura padana, la città lineare della costa), il consumo di suolo, sono fattori che pongono problemi reali sia sul piano dell'antropizzazione (consumo di territorio e sicurezza sociale) sia su quello dei costi (ricadute sui bilanci della collettività nel rapporto tra mobilità privata e mobilità pubblica). Il congestionamento dei sistemi urbani e territoriali e la carenza del sistema infrastrutturale.*

L'innovazione (nuova conoscenza) è il fattore primario di sviluppo, assieme di crescita e inclusione sociale. Un territorio deve puntare alla propria crescita economica attraverso la piena e sostenibile valorizzazione delle proprie potenzialità e prendendo in considerazione i bisogni di tutti i cittadini a cui, con riferimento a molteplici aspetti della propria vita (oltre e prima del reddito, la salute, il senso di sicurezza, l'istruzione, la qualità delle relazioni con gli altri, la qualità dell'ambiente, ecc.), deve esser garantito il raggiungimento e il superamento dei livelli socialmente accettabili e ambientalmente sostenibili

Come è possibile declinare tale modello nelle città dove prevale la rendita urbana nemica dell'innovazione?

Negli anni 1993-98, caratterizzati dalla grande stagione dei primi Sindaci eletti direttamente dai cittadini, si costituirono alleanze innovative che portarono una fase di modernizzazione e crescita nelle città. Si produssero in quegli anni i primi tentativi di una politica delle città finalizzata all'obiettivo della qualità urbana, intesa come "rigenerazione" o, ancor meglio, come "riabilitazione urbana" finalizzata alla riqualificazione di parti di città caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, tenendo conto dei valori storici, ambientali e paesaggistici. Accanto a ciò si realizzarono pratiche di urbanistica negoziata in cui comuni con necessità di risorse finanziarie e privi di strumenti di programmazione strategica accettavano soluzioni edificative con dubbi effetti sullo sviluppo delle proprie città.

Gli anni successivi, dal 2000 in poi, sono stati caratterizzati, da un lato, dallo svuotarsi delle esperienze progressive e dal venir meno della partecipazione e del consenso sociale che le aveva accompagnate, dall'altro, dal prevalere della seconda tendenza.

A questa dinamica ha contribuito senz'altro anche l'inadeguatezza del disegno di *governance* delle città. Si imponeva definitivamente in quegli anni il modello della

“meta-città” (per dirla con Guido Martinotti), o “città diffusa”, a causa di un diffuso *sprawl* che portava a generalizzare dei *continuum* urbanizzati sostanzialmente non governati; mentre il luogo della decisione restava il “comune”, entità geografica ormai quasi indistinguibile nelle conurbazioni fisiche e funzionali affermate (ancora una volta l’intreccio tra luoghi e flussi). Il distacco tra centri di decisione e scala dei problemi ha favorito la conservazione di nicchie di rendita (quando non di vero e proprio privilegio politico-amministrativo), nelle quali ha prosperato una classe dirigente, come detto, estrattiva e inadeguata ad affrontare le criticità che si creavano nei nuovi contesti urbanizzati di area vasta.

Un aspetto essenziale per descrivere la complessità della città è l’intreccio ineliminabile tra i luoghi e i flussi. I luoghi si definiscono per la loro natura localizzata, puntuale e fisico-spaziale. Come tali riguardano pratiche e comportamenti che nascono e si affermano entro specifici ambiti territoriali. Il concetto di flussi richiama alla mente le comunicazioni e le relazioni tra ambiti diversi, spesso anche lontani: interconnessioni di economie e di culture.

La distinzione tra luoghi e flussi descrive la grande trasformazione in corso: il passaggio da una società caratterizzata dalla scarsa mobilità di capitale, lavoro, culture, ad una società contrassegnata dalla fluidità dei ruoli, dalla mobilità geografica di persone, imprese e dalla velocità delle comunicazioni.

Questo non significa la fine della dimensione locale, l’esaurirsi delle ragioni per le quali vale la pena ancora operare sulle comunità locali, sui processi di sviluppo “dal basso”, sulla qualità delle relazioni tra i soggetti di un luogo specifico: i flussi interconnettono, tra le altre cose, proprio i *luoghi*. Ma impone politiche nei *luoghi* che diano a tutti la libertà sostanziale di decidere se restare o muoversi.

Le occasioni di sviluppo sono presenti sia a scala macro territoriale, sia a scala locale e sono determinate dai flussi generati dai grandi corridoi che possono operare come occasioni di entrata o uscita di flussi di merci e persone.

Nelle regioni settentrionali, accanto a un maggiore consumo di suolo, c’è la maggiore produzione di PIL, con condizioni analoghe a quelle della Regione della Rhur e dell’Ile de France. Al centro, il territorio è caratterizzato da un tessuto connettivo che esprime un rapporto positivo con il paesaggio di relazione e da una maglia di città medie con un positivo trend di crescita. Al sud, il territorio tende a mantenere i caratteri originari con una maggiore conservazione del contesto territoriale, lì dove è assente o marginale una qualunque ipotesi di sviluppo; la restante parte del territorio ha subito danni violenti, talora irreparabili, ed è caratterizzata da una concentrazione, spesso senza sviluppo, intorno ai centri urbani.

A questa geografia territoriale, a maglia larga, si affianca lo sviluppo delle relazioni che si muovono sulle reti lunghe: la città lineare adriatica, l’asse Roma-Napoli, l’asse Milano –Torino. Tali relazioni sono supportate dalle politiche attuate dai grandi gestori nazionali (RFI, Anas, Autorità portuali, aeroportuali).

### *2.3 L'Urbanistica della sicurezza. Necessità della messa in sicurezza (di tipo tecnico-edilizio) del patrimonio immobiliare<sup>2</sup>, e della manutenzione e gestione strategica dell'intero processo di recupero e rinnovamento del patrimonio edilizio, per la riduzione dei rischi sismico, idrogeologico, idraulico e climatico*

La sfida principale che si presenta per la politica delle città è determinata dalla necessità di promuovere una inversione di tendenza del rapporto espansione/riqualificazione. Necessità molto spesso denunciata, ma che ha stentato ad affermarsi nei fatti concreti.

Perché questo possa avvenire, è necessario rendere vantaggioso, per gli addetti ai lavori (costruttori e gli altri operatori del settore) e per i cittadini investire, anche con vantaggi finanziari, sulle politiche di mantenimento e miglioramento della città costruita, piuttosto che sulla realizzazione di nuove edificazioni. Non vi è dubbio che il sostegno alle politiche di riqualificazione e di efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e privato esistente ha contribuito ad incrementare il valore degli immobili assicurando anche economie di gestione.

L'interesse verso politiche di espansione edilizia ha comportato, da una parte, un eccesso di produzione in termini assoluti, dall'altro, lo sbilanciamento e la non corrispondenza tra localizzazione del patrimonio residenziale realizzato e manifestazione del fabbisogno abitativo. Né a questa contraddizione si è stati capaci di rispondere con una politica dei trasporti in grado di sopperire al deficit abitativo di alcune aree.

Nel corso degli ultimi anni si è aggiunto un altro fattore di mutamento strutturale, rappresentato dal rapporto tra ampiezza della famiglia e la superficie edilizia utilizzata. Le azioni da porre in essere possono essere sintetizzate, anche se in maniera assolutamente non esaustiva, ma in via esemplificativa, in:

- gestione del patrimonio edilizio pubblico e privato attraverso politiche tendenti all'ottimizzazione del suo uso e all'incentivazione dell'edilizia di sostituzione, al fine di ridurre e, tendenzialmente, eliminare il consumo di suolo;
- politiche di miglioramento della qualità edilizia, tenuto conto dell'epoca di costruzione e dei materiali impiegati, soprattutto con riferimento all'immediato periodo post bellico.

In questo contesto e fra i precedenti elementi di criticità evidenziati - inclusione e coesione sociale, sostenibilità ambientale, consumo di suolo, marginalità, innovazione culturale, economica e tecnologica - assume particolare rilievo la necessità della messa in sicurezza delle strutture edilizie esistenti, con particolare attenzione ai sistemi urbani, al fine di contrasto alla possibilità di manifestarsi di occasioni di rischio.

---

<sup>2</sup> Il patrimonio immobiliare del nostro paese, sia pubblico che privato, presenta situazioni di fragilità determinate dalla vetustà, dall'abusivismo, da cause esterne legate a fenomeni naturali quali i terremoti ed i dissesti idrogeologici. Se consideriamo che il 60% degli edifici a prevalente uso residenziale è stato realizzato prima dell'introduzione della prima legge antisismica (1974), si comprende la rilevanza del tema della prevenzione del rischio per il quale occorre l'applicazione di un mix di soluzioni progettuali tecnologiche e impiantistiche sostenibili finalizzate anche a metterlo in sicurezza (parliamo di 11 milioni di edifici ad uso residenziale per 28 milioni di abitazioni), ma con caratteristiche diverse e priorità di intervento per i rischi sismici e idrogeologici, per il degrado edilizio e anche sociale.



La necessità di rivedere le tecniche della pianificazione e dell'urbanistica, alla luce di eventi che spesso assumono, per fattori oggettivi, il carattere del disastro, e che potrebbero determinare, per le condizioni di precarietà soggettiva del patrimonio edilizio, vuoti per le sue caratteristiche tecnico-edilizie, vuoti per localizzazione territoriale, vuoti per combinazione di entrambi gli elementi, è ormai ineludibile.

I recenti avvenimenti succeduti in Italia (ma anche in altri paesi europei e non) dimostrano, da un lato, che eventi reputati occasionalmente negativi sotto il profilo della sicurezza, lo sono meno sotto quello della probabilità di accadimento (terremoto dell'Aquila, alluvione di New Orleans, tsunami in Indonesia, disastro di Fukushima, ecc., ma anche i fattori di "disastro" determinati da elementi immateriali come la crisi dei *subprime* con relativa bolla immobiliare); dall'altro, che il verificarsi di eventi di questo tipo in ambito urbano, ne amplifica in misura esponenziale gli esiti, trasformando le città da luoghi della sicurezza a luoghi di concentrazione di effetti estremamente negativi.

Negatività maggiormente avvertita, con effetti molto più dirompenti e con necessità di risposte pertinenti all'importanza del luogo, quando si è in presenza di città con caratteristiche particolarmente forti sul piano della loro rilevanza strategica, come nel caso italiano di L'Aquila sede di tutte le più importanti funzioni politiche, culturali e direzionali dell'Abruzzo.

A fronte della difficoltà di procedere con una potenziale "pianificazione dell'improbabile" propria delle città resilienti, occorre garantire – almeno – la realizzazione di elementi e condizioni minime di sicurezza.

Non vi è dubbio che in tal senso, la conoscenza delle condizioni strutturali - tecnico-edilizie, di contenimento energetico e di ubicazione del patrimonio edilizio esistente (sotto il profilo della vulnerabilità sismica, climatica ed idrogeologica), rappresenta la base di qualunque ipotesi di contrasto del rischio.

L'elaborazione di uno specifico *dossier*, il cui costo potrebbe costituire credito di imposta, a favore del singolo proprietario e/o del singolo condominio, da poter detrarre, se del caso, dalla rata dell'IMU, potrebbe costituire un opportuno provvedimento.

Gli eventuali conseguenti interventi di ristrutturazione potrebbero essere coperti con le stesse modalità previste dal Dl 22 giugno 2012 n. 83, convertito in Legge n. 134/2012, che prevede che fino al 30 giugno 2013, la percentuale del 36% per le ristrutturazioni aumenta al 50% e l'importo massimo di spesa per ogni unità abitativa sale da 48.000 a 96.000 euro. Tale detrazione riguarda le spese sostenute per eseguire gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, le opere di restauro e risanamento conservativo, i lavori di ristrutturazione edilizia, e gli interventi necessari alla ricostruzione o al ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi.

Un'attenta riflessione potrebbe essere sviluppata, inoltre, con riferimento al rapporto tra miglioramento della qualità del patrimonio edilizio e conseguente riduzione dell'ammontare dei premi assicurativi in essere, che potrebbe essere destinato ad abbattere in parte il costo degli interventi.

### 3. I contributi pervenuti - Metodi e Contenuti in tema di Agenda Urbana

La più generale qualità urbana è individuabile nell'organizzazione dello spazio costruito e dei vuoti, della partecipazione sociale e della identificazione dei cittadini con i luoghi di appartenenza, tutti elementi di una crescita della consapevolezza partecipativa come nuova forma di cittadinanza.

Alla luce dei singoli contributi acquisiti, che sono presentati in allegato, è possibile individuare punti di forza, criticità e priorità operative.

E' utile incrociare le cinque aree tematiche toccate dai documenti ricevuti, relative a: welfare locale, formazione e istruzione; mobilità; riqualificazione urbana, sicurezza e ordine pubblico, innovazione e turismo; finanza locale; governance; con le dieci aree tematiche comunitarie (contenute nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20"). (Cfr. Tabella 1).

**Tabella 1**

Raffronto tematico dei contenuti delle "Missioni" e "Aree tematiche collegate" le quattro macro aree individuate

Macro aree di interesse	Missioni*			Aree tematiche comunitarie*	
<b>Welfare locale e istruzione</b>	A		C	8 Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori.	
	A		C	D	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.
	A		C	D	10 Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente.
<b>Mobilità</b>	A	B	C	7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.	
<b>Riqualificazione urbana, innovazione e turismo</b>	A			D	1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione
	A	B	C	D	2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime.
	A	B			4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.
	A	B			5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e la gestione dei rischi.
	A	B	C		6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
	A	B	C		7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.
	A			D	9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà.
<b>Finanza locale</b>					
<b>Governance</b>					

\* Le Missioni e Aree tematiche si riferiscono a quelle individuate nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20" - TAVOLA 1 :

A - Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione

B - Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente

C - Qualità della vita e inclusione sociale

D - Istruzione, formazione, e competenze

### 3.1 Welfare locale, formazione e istruzione

Il welfare locale rappresenta uno dei settori più rilevanti, sia per la funzione sociale che svolge, sia per la dimensione della spesa sociale: il 70% della spesa sociale è finanziato con risorse dei bilanci comunali, mentre i contributi statali riescono a finanziare una quota minoritaria della spesa locale (intorno al 15-16%) e le regioni sostengono con risorse proprie, intorno al 15% il welfare locale attraverso i fondi sociali regionali.

Le ultime manovre finanziarie hanno drasticamente ridotto e in alcuni casi cancellato i fondi statali di carattere sociale, decisivi per l'attuazione di importanti politiche socio-assistenziali. Il taglio più significativo ha riguardato il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)<sup>3</sup> i cui stanziamenti, al netto delle risorse dedicate ai diritti soggettivi, sono passati da 939,8 milioni di euro nel 2008 a 44,6 milioni di euro nel 2013. Sono stati azzerati tre Fondi: il Fondo per la non autosufficienza<sup>4</sup>, il Fondo per l'inclusione degli immigrati<sup>5</sup> e il Fondo per i servizi dell'infanzia<sup>6</sup>. Quasi del tutto smantellato il Fondo per le pari opportunità, e pesantemente ridotti il Fondo per le politiche per la famiglia che passa da uno stanziamento di bilancio di previsione di 346,5 milioni di euro nel 2008 a 31,4 nel 2013, il Fondo per le politiche giovanili che passa da 137,4 milioni di euro nel 2008 a 26,1 nel 2013. Riduzioni di tali proporzioni hanno avuto come conseguenza inevitabile la cancellazione o il ridimensionamento di una moltitudine di iniziative e servizi, molti dei quali, come detto, gestiti dagli enti territoriali, a loro volta colpiti duramente dalle manovre di finanza pubblica.

#### *3.1.1 Politiche sociali in materia di infanzia e adolescenza e anziani non autosufficienti*

Sul versante delle politiche sociali in materia di infanzia e di adolescenza il Ministero segnala alcuni interventi che si connotano come progetti sperimentali riservati a specifiche aree urbane<sup>7</sup>.

Consistenza e rilievo riveste il Piano di Azione Coesione (PAC) che, attraverso la riprogrammazione dei fondi comunitari co-finanziati per lo sviluppo del Sud, rialloca risorse per 730 milioni per interventi sull'inclusione sociale, di cui 400 per la cura dell'infanzia<sup>8</sup> e più di 300 per la cura degli anziani non autosufficienti. Un intervento, costruito sulla base di metodi, requisiti e filiere di attuazione (con un ruolo centrale degli enti locali, nonché del privato sociale e del privato) già sperimentati, coerente con gli indirizzi nazionali nei campi sanitario e sociale e che unendosi a quelli promossi dalla strategia degli Obiettivi di servizio<sup>9</sup> ha lo scopo di compensare il divario con il

<sup>3</sup> L. n. 449/1997, art. 59, comma 44.

<sup>4</sup> L. Finanziaria 2007, art. 1, comma 1264.

<sup>5</sup> L. Finanziaria 2007, art. 1, comma 1267.

<sup>6</sup> L. Finanziaria 2007, art. 1, commi 1259-1260.

<sup>7</sup> Tra questi il progetto "P.i.p.i." Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione, il Progetto S.In.BA., Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie, Il Progetto sperimentale S.I.N.S.E, volto alla creazione e implementazione di un sistema informativo nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia, il documento "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare", approvato in Conferenza Unificata il 25 ottobre 2012.

<sup>8</sup> Cfr. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/05/PAC-Piano-di-Azione-Coesione-Aggiornamento-n-2.pdf>

<sup>9</sup> Cfr. [http://www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio)

Centro Nord, definire e diffondere più moderne e funzionali modalità di gestione di queste filiere di servizio, centrali per le politiche di welfare, ottimizzando i bacini di utenza, introducendo il contributo delle tecnologie, generalizzando pratiche gestionali ottimali; ma anche supportare, in modo gradualmente decrescente, la spesa dei Comuni per la gestione dei servizi, nella difficile fase in cui versano per le motivazioni su indicate.

Relativamente alle persone non autosufficienti, un punto di confronto e di raccordo delle politiche sociali in ambito urbane è stato rappresentato dagli interventi realizzati a livello centrale e regionale nel 2010 e 2011 attraverso il “Fondo per le non autosufficienze”, non rifinanziato nel 2012, che ha consentito di attuare interventi tesi al rafforzamento della rete territoriale ed extra-ospedaliera di servizi per la presa in carico personalizzata dei soggetti non autosufficienti, al potenziamento del supporto alla persona non autosufficiente e alla sua famiglia, alla promozione di interventi innovativi in favore delle persone non autosufficienti. Sono state avviate, inoltre, iniziative nell’ambito dell’”Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità”, oltre all’intervento cospicuo, già menzionato, definito nel quadro del Piano di Azione Coesione a favore dell’ampliamento ed il miglioramento dei servizi di cura rivolti agli anziani non autosufficienti nelle quattro regioni del Sud, in ritardo rispetto agli standard nazionali (Campania, Sicilia, Calabria e Puglia).

### *3.1.2 Valorizzazione della cittadinanza attiva*

Nessun luogo come la città dispone di capitale sociale mobilitabile per supportare, in un’ottica sussidiaria, le molte e crescenti sofferenze che si verificano nel tessuto sociale. Proprio le città, nelle quali si concentrano nuove povertà e nuove insicurezze, dispongono di risorse della società civile in misura notevole.

In questo senso, ciò che occorre è costruire con le diverse espressioni della società attiva un modello realmente sussidiario, in quanto non sostitutivo della funzione pubblica fondamentale di sintesi delle politiche; ma anche senza confinarle in un ruolo puramente erogativo, che ne mortificherebbe le potenzialità in termini di integrazione delle conoscenze del settore pubblico per la decisione. Quel che manca è spesso la finalizzazione dell’intervento della società attiva (non solo volontariato e terzo settore, ma anche cooperazione e impresa sociale) nel quadro di politiche pubbliche esplicite, coerenti e orientate attraverso risorse che devono detenere il loro carattere di ordinarietà nell’intervento pubblico.

Stentano a riproporsi in contesti propriamente urbani quei percorsi di sostenibilità sociale, spesso sperimentati con successo in centri abitati piccoli o in sottosistemi sociali chiusi (sovengono le memorabili ricerche di Adriano Olivetti sulle modalità di organizzazione sociale nei Sassi di Matera negli anni ’50). È questa una carenza grave dell’approccio adottato a livello locale, dove si privilegia ancora la dimensione puramente erogativa pubblica dei servizi, sottovalutando la potenzialità di più chiari legami sussidiari a sostenere le sofferenze sociali.

Si tratterrebbe piuttosto di ricostruire, in questo senso, luoghi e spazi di relazionalità sociale, di favorire l'accesso alle informazioni prima ancora che ai servizi, di combattere l'isolamento della città postindustriale, riallargando lo spazio sociale ristrettosi nella fase della deindustrializzazione. Anche in questo caso, forme di deliberazione democratica e di partecipazione organizzata della società civile attiva ai processi decisionali possono mobilitare un capitale sociale che nelle città è ingente ma resta sovente inespresso.

### *3.1.3 Formazione e sviluppo locale*

La formazione è una leva indispensabile a fronteggiare la transizione verso modalità di organizzazione del lavoro post fordista. Accesso dei giovani e degli svantaggiati a un mercato del lavoro sempre più instabile, riqualificazione dei lavoratori in caso di crisi industriali, accompagnamento dell'affermazione di nuove vocazioni imprenditoriali necessitano di essere favoriti da più efficaci e in gran parte inedite modalità di utilizzo della leva della formazione, tanto iniziale che continua (life long learning).

Il mondo della formazione professionale ha assecondato per lungo tempo quella "barbarie dello specialismo" di cui molti osservatori ci avevano avvertiti nel secolo scorso: l'appiattimento della ricerca e della elaborazione della cultura entro il perimetro fordista della produzione del consumo. Nell'età postfordista, la produzione e la distribuzione conferiscono invece una nuova centralità alla conoscenza. Oggi, le conoscenze strettamente operative, le technicalities pratiche, conoscono un ritmo di obsolescenza senza precedenti nella storia. Parallelamente la conoscenza, da elemento distintivo dell'individuo, diviene patrimonio condiviso delle organizzazioni, che la formalizzano e la rendono disponibile su larga scala. Pertanto, la "formazione flash", che si gioca una sola volta nel corso della vita, cede il passo ad una visione della formazione che deve essere vissuta come percorso che le persone intraprendono e seguono nell'intero corso della vita.

La formazione, in questo mobile e incerto contesto, è chiamata ad una sfida gigantesca: ridefinirsi nei fini e nelle forme, garantire "occupabilità" a fasce diverse di lavoratori in momenti diversi del loro percorso lavorativo, senza nemmeno più potersi appoggiare né alle tradizionali forme della trasmissione del sapere, né alla tranquillizzante prassi del trasferimento delle mere technicalità. E ciò tanto più nei luoghi in cui si insediano le punte più avanzate delle organizzazioni della produzione e della riproduzione sociale: ancora una volta, le città.

Il percorso di modernizzazione della formazione non parte, ovviamente, da zero. E' possibile identificare alcune azioni, già sperimentate in passato, e rispetto alle quali occorre fare uno sforzo "di sistema" potenziandole ed assicurandone la finanziabilità. Tra queste lo strumento dei Patti Formativi (di tipo locale e/o settoriale) può costituire un nuovo modello negoziale di programmazione e di collegamento strategico tra le politiche attive del lavoro e gli investimenti e le iniziative di sviluppo locale/settoriale programmati nell'ambito urbano. Può inoltre essere funzionale alla trasformazione ed integrazione dei sistemi scolastico, formativo, della RS&T e del mondo del lavoro, nella

prospettiva di promuovere l'innovazione e supportare la costruzione ed il consolidamento delle reti territoriali di servizi per il lavoro (strumenti, questi ultimi, sui quali esiste già una disciplina positiva, art. 55, L.92/2012).

Nel medesimo difficile contesto sintetizzato al punto precedente, è possibile promuovere “nuovi mestieri”, a partire dalla riqualificazione dei lavoratori e dalla formazione per tutte le nuove opportunità di lavoro come quelle offerte dai lavori ambientalmente sostenibili (green jobs) e da quelli dedicati alla salute e ai servizi sociali (white jobs), o dalla riscoperta e valorizzazione degli antichi mestieri legati alla vocazione dei territori. In questo senso, un quadro per il coordinamento delle politiche nazionali con la nuova programmazione FSE è rappresentato dalla serie di Accordi approvati in conferenza Stato-Regioni il 20 dicembre 2012, ma richiede di essere implementato con un tasso crescente di innovazione nei metodi e negli strumenti: non più formazione d'aula ma action learning, non più aggiornamenti tematici ma team building, sostegno alle comunità di pratica e apprendimento organizzativo attraverso circoli di qualità, per esempio.

### *3.1.4 Politiche e interventi per l'immigrazione*

Le politiche e gli interventi per l'inserimento socio-lavorativo dei migranti e dei minori stranieri non accompagnati rappresentano un'opportunità di confronto e di raccordo con la progettazione urbana, soprattutto nelle aree in cui è più significativo il fenomeno migratorio.

Dai dati Istat – Censimento della popolazione 2001 e 2011 è emerso che la quota della popolazione straniera residente tra Centro-Nord e Sud e Isole è passata rispettivamente dal 2,5% del 2001 al 7,2% del 2011 per i centri urbani e dall'1,8% al 5,4% per le aree intermedie, periferiche e ultra periferiche; entrambe le aree geografiche sono quindi aumentate con la stessa intensità (triplicate). Questo può dipendere sia dall'incremento degli stranieri, che dalla diminuzione della popolazione residente, che da un mix delle due cose. Tale aspetto risulta molto rilevante per le politiche avviate in tale settore.

In tale direzione si muovono alcune iniziative, avviate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, già sperimentate e in via di diffusione in particolare nei contesti urbani, quali: interventi di inserimento socio-lavorativo rivolti a fasce vulnerabili di migranti; misure di integrazione socio-lavorativa degli immigrati regolarmente presenti sul territorio nazionale; il programma (RELAR) di coinvolgimento dei servizi pubblici e privati per il lavoro e degli Sportelli Unici nei settori dell'edilizia, dell'agricoltura e del turismo, per l'attivazione di tirocini; il programma ASSAP (Azione di Sistema per lo sviluppo di sistema integrati di Servizi alla Persona, per promuovere l'occupazione e prevenire il lavoro sommerso nel settore dei servizi alla persona.

Particolare rilevanza assumono, inoltre, le iniziative realizzate in materia di accesso ai servizi essenziali: il Portale Nazionale dell'Integrazione ([www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it)); il progetto Start it up – Imprenditoria immigrata,

per facilitare il percorso del “fare impresa” agli immigrati provenienti dai paesi non appartenenti all’Unione europea. Assumono, inoltre, rilevanza le misure per la realizzazione di percorsi di integrazione socio-lavorativa a favore dei minori stranieri non accompagnati, basate sul finanziamento di una “dote individuale” per la realizzazione di un Piano di intervento personalizzato (PIP).

Non vi sono allo stato dati disponibili sull’efficacia, sull’impatto e sulla sostenibilità di tali interventi, per i quali non è possibile quindi formulare oggi un giudizio.

### *3.1.5 Sistema educativo - istruzione*

L’emergenza finanziaria ha costretto negli ultimi anni i decisori politici ad assumere misure di impatto notevole sul sistema scolastico.

La carenza di risorse ha limitato, innanzitutto, la diffusione di quelle sperimentazioni, non irrilevanti né trascurabili, attraverso le quali l’edificio scolastico si è posto in alcune città come centro di socialità e di animazione civile, molto prezioso proprio in aree urbane degradate e prive di alternative di virtuosa socializzazione e riferimento istituzionale, e ancor più nelle periferie delle città meridionali aggredite dalle pretese di controllo territoriale delle mafie.

La pur necessaria razionalizzazione delle rete degli istituti, attraverso i percorsi di “dimensionamento”, ha poi spesso trascorso le preferenze e le indicazioni fornite dalle città e dalle municipalità delle metropoli, a fronte di diversi orientamenti delle Province e delle Regioni che hanno finito per prevalere (caso emblematico quello di Roma); ne è risultato un disegno della rete non sempre ottimale e che offre margini di miglioramento.

Sempre nell’ambito dell’aspetto strutturale, il sistema scolastico evidenzia come una vera e propria emergenza quella di incentivare il piano di manutenzione, recupero e ristrutturazione degli edifici scolastici, con particolare riferimento ai profili della sicurezza e dell’efficienza energetica. Il ruolo delle città e delle province, in questo senso, è decisivo, ma la definizione di una strategia nazionale di finanziamento degli interventi non può non vedere come attore fondamentale l’Amministrazione dello Stato.

Il contenimento dei costi del sistema scolastico, che ammonta oggi al 9% della spesa pubblica, a fronte di una media OCSE del 13%, ha penalizzato la diffusione del tempo pieno, come detto, viceversa, auspicabile in particolare nelle aree urbane e periurbane delle “meta-città” per favorire la qualità della vita dei cittadini. In particolare, per la scuola elementare, esiste una vasta letteratura a proposito del successo del modello educativo del 1985 e della conseguente riforma organizzativa del 1990, che presentava certamente necessità di aggiornamento e razionalizzazione, ma che non sono stati affrontati con la necessaria visione pedagogica “alta”. Di qui, una difficoltà del sistema nel suo complesso, che occorre affrontare come uno degli interventi di servizio più urgenti proprio nelle aree urbane, per le molteplici implicazioni dianzi evidenziate.



Restando sul piano del rendimento educativo e didattico del sistema, la scuola può giocare un ruolo rilevantissimo nella evoluzione del mercato del lavoro nell'attuale fase di evoluzione del sistema produttivo, attraverso una riqualificazione e un rilancio della istruzione superiore tecnica e professionale. Nell'ultimo scorcio dell'attuale legislatura, sono state poste le premesse per la valorizzazione di questo cruciale segmento educativo, anche con la valorizzazione degli ITS, nella prospettiva della creazione di veri e propri poli tecnico professionali. Nelle città queste tipologie di scuole possono essere preziose, soprattutto se inserite in più ampie strategie di riposizionamento delle vocazioni produttive urbane, attraverso quelle ampie condivisioni partecipative e deliberative cui si accennava in apertura come vincenti in tante esperienze a livello mondiale.

A fronte di queste innegabili criticità, ma anche dei segnali di vitalità pure accennati e da sostenere convintamente, gli uni e gli altri da porre nell'indice di una possibile agenda delle politiche urbane in posizione non secondaria, il sistema scolastico ha sviluppato, soprattutto con l'ausilio delle tecnologie, interessanti dinamiche di rete.

Gli studenti della scuola sono circa 8 milioni e quelli universitari 2 milioni. Sulla base di questo assunto, si è realizzato un progetto-paese il cui elemento centrale è la connessione di tutte le scuole e delle università (con il progetto "Universitaly", un portale in lingua italiana e inglese dedicato alla formazione universitaria e superiore, per studenti italiani e stranieri) con una infrastruttura di rete. Sono state attuate e messe a regime diverse piattaforme, in grado di mettere in relazione le diverse comunità che interagiscono nel mondo dell'istruzione e della formazione. "Scuola in Chiaro" che fornisce ai genitori tutte le informazioni necessarie per la scelta della scuola dei propri figli, coinvolge circa 11 mila scuole di ogni ordine e grado, dalla primaria alla secondaria di secondo grado, e 8 milioni di studenti e circa 30 milioni di cittadini con le loro famiglie.

Connesso con Scuola in Chiaro, è stato attivato il sistema di Iscrizioni online degli studenti per il primo anno delle scuole statali di ogni ordine e grado; e il servizio Scuola Mia per le comunicazioni scuola-famiglia via web.

E' stata avviata la sperimentazione di inserimento di lavagne digitali per la didattica (LIM). Dall'anno scolastico 2014-2015, inoltre, è prevista l'adozione di libri digitali. Queste iniziative comportano però la necessità di incrementare la banda di connessione negli edifici scolastici, individuando sia una strategia di investimenti volti a cablare gli istituti che modalità di finanziamento ordinario delle conseguenti spese di funzionamento.

### 3.2 Mobilità

Nella percezione comune come nelle indagini più approfondite, quello della mobilità rappresenta certamente uno degli handicap di sistema che penalizzano maggiormente le



città italiane sia dal punto di vista della loro vivibilità che da quello della loro attrattività nella competizione di sistema cui si è fatto cenno.

Il passaggio dal centro urbano ben identificato alla “meta-città” ha enormemente complicato i flussi di trasferimento delle persone, creato una grande quantità di pendolari e city users non stanziali, rendendo in definitiva obsoleta la tradizionale infrastruttura logistica e trasportistica.

A questa difficoltà immanente si è aggiunto un ritardo culturale, che ha portato a perseverare in un disegno urbanistico (anche nei quartieri di più recente formazione) ancora ispirato a quell’idea di città novecentesca, disegnata in funzione delle automobili; laddove le migliori esperienze internazionali ci mostrano una nuova idea di città, più sostenibile e vivibile per gli individui, largamente costruita attorno a una precisa rete di trasporto pubblico (al punto che in molte capitali straniere il numero dei cittadini proprietari di un mezzo privato è estremamente più basso che in Italia).

Un’Agenda urbana adeguata ai tempi non può non porsi il tema delle modalità del trasporto urbano e periurbano, come pure delle connessioni tra i comuni delle aree metropolitane, per sottrarre le cittadinanze al soffocamento temporale e ambientale che rischiano oggi; ma anche per valorizzare pienamente potenziali asset territoriali (turistici, culturali, abitativi) spesso penalizzati proprio da ragioni di accessibilità.

In più, ogni eventuale ripensamento dei disegni urbanistici e degli investimenti infrastrutturali a questo fine deve tener conto del possibile contenuto di informazione da fornire ai cittadini per la fruibilità del sistema trasportistico in connessione alle altre esigenze della vivibilità urbana (infomobilità). In tal senso, anche l’uso di ITC da parte delle imprese per razionalizzare la logistica di ultimo miglio. Anche a questi fini, occorre fare un salto logico che vada oltre pur salutari “cure del ferro” (che peraltro in alcune città sono state sperimentate con esiti del tutto positivi), per integrare investimenti materiali e immateriali, nei trasporti come in molti altri possibili campi (dalla scuola ai servizi di cittadinanza alla sanità).

Nelle condizioni date non è, però, possibile sottovalutare l’importanza della viabilità di collegamento alle città. L’ammodernamento e la messa in sicurezza della rete viaria extraurbana rappresentano, obiettivi prioritari per un piano straordinario di investimento sulle infrastrutture di comunicazione, che superi i ritardi e la marginalizzazione di alcune aree del Paese, colmi il gap infrastrutturale che caratterizza le aree interne che gravitano sulle città e contribuisca alle necessarie condizioni di competitività. Al tema della rete viaria è connessa la necessità di rafforzare azioni di mobilità sostenibile e una programmazione dei servizi di trasporto pubblico e privato che si muova, come detto, nell’ottica di una intermodalità che privilegi il trasporto pubblico, migliorando la capacità di programmazione dei servizi stessi e puntando al raccordo tra mobilità urbana ed extraurbana, anche per favorire il flusso dei lavoratori che quotidianamente dalle aree interne convergono nei centri urbani.

### 3.3 Riqualficazione urbana, politiche abitative, sicurezza, cultura, innovazione e turismo

Uno dei punti fortemente evidenziato tra gli strumenti di governo degli interventi in ambito urbano è la richiesta del sistema dei comuni di un luogo in grado di fare sintesi fra le diverse componenti ministeriali, offrendo ai comuni un riferimento univoco in grado di superare l'attuale frammentazione di responsabilità amministrative, tenendo conto della necessità sempre più chiara di non tenere separate scelte e finanziamenti per gli investimenti infrastrutturali ("hard") e per gli investimenti immateriali e contenutistici ("soft").

#### 3.3.1 *Riqualficazione urbana*

Fra le altre grandi questioni aperte che in questi ultimi anni si presenta con sempre maggiore forza, c'è quella del consumo di suolo inteso come bene comune. In molti paesi europei, e sempre di più in Italia, lo sviluppo di modelli insediativi diffusi costituisce un problema reale sul piano della antropizzazione (e quindi del consumo di territorio), dei costi che una simile tipologia comporta sui bilanci della collettività, con particolari ricadute sul rapporto fra mobilità pubblica e mobilità privata.

Il disegno di legge per la valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo, proposto dai Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, per i beni culturali e dello sviluppo economico e infrastrutture, rappresenta un tentativo positivo per tentare di porre un limite ai territori agricoli edificabili, limitando la cementificazione del territorio. Il testo approvato in via definitiva dal governo, dopo aver acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata, definisce le aree tutelate non più solo e semplicemente quelle che rientrano nella classificazione di superficie agricola utilizzata ma tutte quelle non urbanizzate attorno alle città, diventando uno strumento che punta a ridurre il consumo di suolo in generale, non solo quello agricolo; inoltre stabilisce il divieto di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per fare fronte alla spesa corrente dei Comuni, dunque costituisce un primo importante passo verso una nuova e intelligente visione di gestione del territorio.

La definizione di regole più chiare contro il consumo di suolo anche nei contesti urbanizzati, e la contemporanea definizione di strumenti di governo diversi dagli oneri di urbanizzazione a beneficio dell'azione pubblica (quale, ad esempio, forme di perequazione urbanistica) potrebbero utilmente completare il quadro definito dalle norme in questione.

Gli studi di natura economica, sociologica e urbanistica sulla cosiddetta "città diffusa" convergono su un elemento: la concentrazione nella dispersione sta diventando uno dei temi centrali della città contemporanea. Il controllo dei modelli insediativi appare questione di notevole spessore e irrisolta: in tutta Europa, il trasporto di merci e passeggeri su strada ha avuto un forte incremento rispetto a quello del trasporto pubblico su ferro. Solo una diffusa qualità dello spazio della città compatta e un

efficiente sistema infrastrutturale a sostegno del trasporto collettivo realmente competitivo possono indurre una inversione di tendenza.

Non da meno, le questioni ambientali e climatiche, da affrontare attraverso iniziative che abbiano l'obiettivo favorire la de-carbonizzazione delle economie urbane e migliorare le prestazioni energetiche delle città, ridurre i fattori di rischio e razionalizzare la gestione delle risorse naturali (rifiuti, acqua e verde urbano), oltre che promuovere la riconversione ecologica delle aree industriali ricomprese o limitrofe alle aree urbane.

Da oltre trent'anni, la disciplina e l'ordinamento urbanistico nazionale – in gran parte ancora configurabile nelle disposizione della legge n. 1150 del 1942 che ha come fondamento l'attribuzione ai poteri pubblici (nella fattispecie il comune) del potere di conformazione dei suoli espresso attraverso il piano regolatore generale – ha subito un processo, caratterizzato da fasi intermittenti di accelerazione e di decelerazione sul piano della elaborazione legislativa nazionale e regionale e su quello della prassi amministrativa posta in essere dalle amministrazioni pubbliche – di profonda modifica sia di metodi e modi di formazione delle scelte sia degli strumenti operativi posti in essere per attuarle.

In estrema sintesi, è possibile affermare che la maggiore innovazione che ha interessato l'urbanistica con riferimento al complesso della legislazione nazionale e a quella delle legislazioni regionali (caratterizzate da profonde diversità fra di loro) è la trasformazione del suo carattere fondamentale che è passato da una natura fortemente autoritativa-conformativa alla individuazione di modelli organizzativi basati sulla ricerca di accordi fra pubblico e privati e fra gli stessi soggetti pubblici letti, in alcuni casi, come derogatori della normativa vigente

Moduli consensuali di cooperazione – condivisi anche dalle Regioni - attraverso i quali le amministrazioni pubbliche ricercano il consenso dei privati e/o di altri soggetti pubblici, con l'obiettivo di pervenire, soprattutto nell'attuazione di processi di rigenerazione/riabilitazione urbana, alla migliore organizzazione possibile degli attori e degli interessi in campo: il contemperamento degli interessi privati, affidato alla capacità dell'amministrazione pubblica, deve produrre una socializzazione della rendita e la conseguente diminuzione (e/o abbattimento) dei costi urbani pubblici per l'investimento e la gestione di processi di riqualificazione urbana.

Questa trasformazione dell'urbanistica è stata, in questo stesso periodo, fortemente avversata. Il superamento (della rigidità) delle prescrizioni del piano regolatore generale della legge fondamentale con il passaggio agli "accordi urbanistici" dell'urbanistica consensuale è stato qualificato con l'accezione negativa di "urbanistica contrattata" che, attraverso l'incremento della discrezionalità della pubblica amministrazione nell'esercizio del potere di trasformazione del territorio e della città costruita (una amministrazione ritenuta per definizione succube e ancillare degli interessi privati), si sia determinata verso l'ascolto e l'accettazione delle richieste private, ponendo in

secondo ordine, se non addirittura come scenario di sfondo, il conseguimento di più generali obiettivi di interesse pubblico.

Il contesto più favorevole alla pratica dell'urbanistica concertata o consensuale (si scelgono questi termini piuttosto che quello di "contrattata", proprio per evitare quel forte senso di negatività in esso contenuta) è quello degli interventi di riqualificazione urbana (o, sostanzialmente sinonimi, di rigenerazione, di riconversione, di riabilitazione, di recupero, di trasformazione).

E questo principalmente per due motivi:

- la proprietà del patrimonio edilizio della città compatta che necessita di interventi per migliorarne la complessiva qualità (da quella tecnico-edilizia a quella delle modalità d'uso, da quella ambientale fino alle applicazioni più innovative della tecnologia) è nella quasi totalità posseduta da soggetti privati;
- l'alto costo degli interventi generalmente non sostenibile da parte dell'amministrazione pubblica.

In questi casi, gli interventi vengono quasi sempre proposti e attuati per "pezzi di città", al di fuori di una visione dei futuri assetti del complessivo apparato urbano.

Come fare allora a tutelare il più generale interesse pubblico? Come evitare che la carenza di risorse finanziarie, la mancanza di una visione strategica del progetto urbano, la debolezza della struttura amministrativa caratterizzata da una non adeguata professionalizzazione possano determinare esiti negativi per l'interesse pubblico a favore di eccessivi vantaggi per il privato? Come evitare che il costo delle urbanizzazioni, delle opere pubbliche e quello di gestione dell'incremento del peso urbanistico sia posto a carico della spesa pubblica, lasciando il conseguente incremento e accaparramento della rendita a favore soltanto del privato?

Al fine di evitare quelli che alcuni autori hanno definito "scambi ineguali", muovendosi invece nel rispetto del principio di lealtà che dovrebbe caratterizzare i rapporti pubblico-privati, dovrebbe essere posta in essere una generale regolamentazione di tipo amministrativo in grado di disciplinare, contrattualizzandole, le modalità e le forme con cui amministrazioni pubbliche e soggetti privati individuano e pongono in essere progetti di trasformazione urbana.

Questo mutamento della prassi urbanistica, visto in termini positivi e innovativi (inizialmente avviato nell'ambito della produzione di edilizia residenziale pubblica), può rappresentare anche l'altra faccia della medaglia, quella della crisi dell'urbanistica, della sua incapacità di dare risposte convincenti alla necessità di modernizzazione della città, di tener conto, con analogo velocità, dei mutamenti socio-economici della realtà, delle diverse condizioni d'uso dello spazio urbano conseguenti al mutato rapporto tra politica e cultura.

Rapporto che non si è evoluto ponendo al centro dell'attenzione le criticità che via via si manifestavano, ma che ha operato con una sorta di rimozione complessiva e continua, di

quelle stesse criticità (anche negandone l'esistenza), riducendo la necessaria riflessione a prove di forza che si sono consumate nell'esaltazione del principio di competenza, che ha trovato nel conflitto fra Stato e Regioni prima, e poi fra Stato, Regioni e Comuni il luogo di sicura enfattizzazione. Da ultimo, la realizzazione delle città metropolitane (con la conseguente soppressione delle province) potrà costituire il banco di prova di un'operazione di semplificazione normativa e di contenimento – e, auspicabilmente, di progressiva diminuzione – della conflittualità tra Stato e Regioni.

Le città costituiscono un sistema globale di reti in cui si concentra la residenza, la produzione, lo scambio materiale e immateriale, la cultura e l'innovazione tecnologica. Conformano un sistema di relazioni sempre più complesso sul piano realizzativo che disegna un territorio a strati interconnessi, da quello più lasco dei caratteri identitari - nel quale applicare soprattutto politiche di coesione territoriale finalizzate a rafforzare i capitali di risorse presenti e migliorare la qualità di vita locali - a quello più articolato della competitività - con politiche innovative date dall'intreccio tra logiche di impresa e opportunità connesse alle dotazioni dei sistemi territoriali - a quello dei grandi hub territoriali che catturano e generano i flussi esterni e locali e fungono da poli di intelligenza e innovazione.

Tutti gli aspetti finora considerati, quello più propriamente urbanistico, quello dei rapporti tra i diversi soggetti istituzionali, quello della complessa geografia urbana e territoriale, quello del governo dei processi urbani, conducono verso la necessità di elaborare una politica nazionale delle città e di individuare un luogo di allocazione di tale politica.

Un luogo con pochi e ben definiti compiti: ad esempio, valutare se la soluzione (o le soluzioni) possibile/i del complessivo degrado urbano e territoriale sia da ricercare nella elaborazione di una legge nazionale di governo del territorio – posizione sostenuta da molte Regioni e da una parte degli studiosi - che non può non tener conto delle situazioni in atto presso le singole Regioni italiane - caratterizzate da un'attività legislativa più o meno intensa e sicuramente caotica rispetto agli esiti complessivi raggiunti – ovvero procedere in una operazione di razionalizzazione, ri-articolazione, sfrondamento e ottimizzazione delle diverse e diversificate normative regionali, ovvero ancora, muovere dai reali processi di mutamento del territorio italiano, individuando i contesti più dinamici in considerazione della potenzialità competitiva del nostro paese nel contesto europeo e mediterraneo e concentrare su di essi sforzi di elaborazione, strumenti attuativi e risorse.

Altri giuristi (P. Stella Richter, per tutti) non ritengono opportuno avviarsi verso il tentativo di elaborare una legge di principi nella materia di competenza ripartita del “governo del territorio” perché:

a) interverrebbe con un ritardo di decenni su di una ormai diffusa e consolidata normativa regionale, che verrebbe rimessa in discussione;

b) aprirebbe il classico problema di quali disposizioni esprimano veramente un principio (così creando una nuova fonte di contenzioso Stato – Regioni), essendo noto che la Corte costituzionale nega alla legge statale il requisito dell'autoreferenzialità (un principio non è tale sol perché dichiarato tale dalla legge dello Stato);

Appare piuttosto indispensabile una legge adottata nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento civile", che determini il contenuto del diritto di proprietà immobiliare sotto il profilo del suo contenuto minimo, ai fini della distinzione tra vincoli espropriativi e semplicemente conformativi, e sotto il profilo dello scorporo della facoltà di edificare, ai fini di dare un fondamento legittimo alle leggi regionali sulla perequazione.

La perequazione, infatti, è ormai pratica diffusissima sia con finalità di incentivo alla qualità ambientale e architettonica (c.d. premialità edilizia) e ancor più con finalità di compensazione, cioè come mezzo di acquisizione di aree senza esproprio, mediante cessione gratuita ottenuta attribuendo nuova cubatura (o nuova superficie di pavimento) da utilizzare su altra area. A parte i dubbi di legittimità di queste operazioni, è incerta la natura di questi c.d. crediti edilizi (diritti obbligatori o reali?), la loro durata (sono soggetti a prescrizione?), la tutela (sono da indennizzare in caso di cambiamento di piano?), la individuazione delle cosiddette "aree di atterraggio" (è ben diverso "atterrare" al cento o in periferia).

L'unico punto risolto è quello della trascrivibilità della loro costituzione, essendo stata introdotta una singola norma presa da un progetto organico da tempo elaborato (e disponibile) approvato da: ANCE, Cons. Naz. Architetti, Cons. Naz. Ingegneri, Tecnoborsa, Ass. Naz. Diritto Urbanistico.

La legge è importante non solo per l'espansione (orami recessiva), ma soprattutto per il riuso e il recupero del costruito all'interno dell'abitato.

In questa stessa logica, un'altra evidente necessità da affrontare è la disciplina dei rapporti tra i piani settoriali, deputati a interessi differenziati (soprattutto piano paesaggistico e piano di bacino), e piani propriamente urbanistici, di carattere generale, che si sovrappongono senza una chiara gerarchia e senza una precisa distinzione dell'oggetto (es.: il piano paesaggistico disciplina anche le zone degradate e il piano regolatore può tutelare anche il paesaggio). Fra l'altro, il vincolo apposto per tutelare un interesse differenziato (sismico, paesaggistico, idrogeologico, ecc. ) non è indennizzabile né soggetto a termine di decadenza, a differenza di quello sostanzialmente espropriativo.

Sul piano della strumentazione, è in corso la sperimentazione di strumenti di intervento che sappiano coniugare contemporaneamente le valenze e i contenuti di una urbanistica conformativa con quelli propri degli strumenti strategici: da una parte, i criteri e le regole per la riqualificazione fisica, dall'altra, le condizioni per possibili obiettivi di rilancio economico e sociale dei centri urbani oggetto di intervento.

Un modello di piano che si fonda su una organizzazione partenariale e di partecipazione multilivello, che può favorire la compresenza e l'integrazione di politiche di programmazione dello sviluppo locale con le politiche di organizzazione del territorio, da quelle urbanistiche a quelle edilizie, ambientali, infrastrutturali, di difesa del suolo e delle opere pubbliche.

Nell'ambito delle misure per la riqualificazione, avviate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) è stato attivato il "Piano per le città"<sup>10</sup>, (DL. n. 83/2012). Partendo dalle pregresse iniziative – Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere ed altri ancora - che hanno avuto il merito di promuovere pratiche e forme di sperimentazione diffusa che hanno interessato l'intero territorio nazionale, con il Piano Città, si sono avviati programmi strategici, in forma concorsuale, nell'ambito della riqualificazione urbana. Particolarmente efficace è risultata l'istituzione della Cabina di regia, nella quale sono rappresentati, oltre ai Ministeri le cui azioni interagiscono sul territorio, anche Anci e Regioni.

Con i programmi innovativi, ed in particolare i "Progetti di territorio - Territori snodo", si è inteso contribuire a delineare il futuro socio-economico di alcune aree territoriali, nella logica dell'area vasta, con l'obiettivo di attivare politiche di intervento multisettoriali di sostegno alla crescita ed all'occupazione, con particolare attenzione al tema strategico della "logistica territoriale", quale integrazione non episodica tra reti produttive/distributive di beni e servizi e reti infrastrutturali di trasporto.

La riqualificazione urbana va affrontata con un approccio attento anche alla gestione sociale delle politiche abitative, attraverso l'incentivazione dell'edilizia sociale.

Il perdurare della grave crisi economica impone con forza la risoluzione delle situazioni di disagio abitativo, rappresentate dai senza dimora, dagli sfrattati per morosità, dagli immigrati, presenti soprattutto nelle grandi concentrazioni urbane, interventi diretti a dare risposta a situazioni di disagio intermedio e di categorie socialmente rilevanti ma non necessariamente indigenti (giovani coppie, anziani, studenti, famiglie sottoposte a sfratto esecutivo, sfrattati, lavoratori provvisoriamente presenti, ecc) con la necessità di interventi sull'affitto e con una offerta diversificata: canone sociale, protetto, contributo all'affitto.

L'edilizia sociale, opportunamente articolata in un'offerta che tenga conto della diversificazione dei bisogni espressi dalla popolazione e correlata a interventi di accompagnamento sociale a intensità variabile, a seconda delle vulnerabilità considerate, può costituire un intervento strategico a sostegno dell'economia, dei gruppi sociali, delle persone e della qualità della vita.

---

<sup>10</sup> Decreto legge 83 dell'agosto 2012



Un programma di ristrutturazione e riconversione del patrimonio pubblico obsoleto e non utilizzato, realizzato in chiave di miglioramento delle complessive prestazioni (funzionali, energetiche, statiche) dell'edificio, consente di immettere sul mercato un'offerta alloggiativa, adeguata agli standard attuali, sotto il profilo tipologico-edilizio, energetico e a basso costo di gestione, funzionale ai bisogni della domanda sociale.

Le suddette necessità impongono di verificare la fattibilità di rapportarsi con il settore privato e con le banche per implementare diverse e nuove modalità di finanziamento (formule di microcredito, garanzie per la morosità, accompagnamento finanziario per interventi di rigenerazione urbana).

Occorre però ora dare sistematicità agli interventi di manutenzione e riqualificazione urbana, da concepire all'interno di ambiziose "strategie" di riposizionamento, come evidenziato dianzi, per rendere le città italiane più vivibili e competitive. A questo fine, devono essere individuate non soltanto partite finanziarie da investire; ma anche procedure più tempestive ed efficaci rispetto a quelle attualmente definite per gli investimenti infrastrutturali in sede CIPE, senza, però, cadere nell'eccezionalità e nella elusione delle garanzie, attraverso procedure derogatorie che non hanno mai dato buona prova di sé in un Paese che ha un significativo deficit di etica pubblica; necessarie prassi "multilevel" per garantire tutte le necessarie sinergie "di sistema" tra gli attori pubblici coinvolti.

### *3.3.2 Ricerca e innovazione*

Luogo privilegiato di innovazione, nelle città si concentrano molti dei problemi sociali emergenti verso cui orientare gli sforzi in ricerca e innovazione ed i grandi investimenti infrastrutturali, tangibili ed intangibili da parte del sistema pubblico e di quello privato.

Ciò rende potenzialmente le città in grado di svolgere una funzione di traino dell'innovazione e della produttività di tutto il sistema Paese.

Tra la retorica dell'anticostruttivismo assoluto e l'ingenuità della pianificazione integrale esiste lo spazio per politiche pubbliche di sostegno e incentivazione che rendano possibile quella dinamica endogena degli attori sociali che favorisce lo sviluppo dell'innovazione.

Razionalizzare numero e vocazione dei centri di eccellenza, moltiplicare i luoghi della diffusione, investire nelle condizioni di contorno e, come detto, di contesto attraverso una politica ordinaria è l'unico modo di giungere in prospettiva all'obiettivo, in sé ambizioso, delle smart cities. Una qualsiasi mappa della smart specialization in Europa, se visualizzata si rivela, molto semplicemente, una mappa di città (con l'unica parziale eccezione della Germania); funzionali politiche urbane divengono, se ben progettate, straordinarie politiche di innovazione.

Nell'ultimo scorcio di questa legislatura ci si è mossi, in questa direzione, con una visione chiara: con la volontà di affrontare problemi quali la riduzione delle emissioni



attraverso le tecnologie pulite, le infrastrutture intelligenti per la mobilità, la realizzazione di modelli urbani e di abitazione più sostenibili, una sanità più efficiente, un welfare equo e tecnologico per la società che invecchia e per le persone in condizioni di disagio.

A tal fine, la piattaforma progettuale di Smart City & Communities può rappresentare un utile insieme di modelli di inclusione, di regole di ingaggio tra sistema pubblico e privato, di nuova strumentazione finanziaria, di innovazione nella pubblica amministrazione, di procedure di procurement, di azioni di semplificazione e trasparenza, di regolamentazione.

Tale piattaforma è riconducibile a un perimetro applicativo e concettuale che racchiude un fascio di applicazioni e verticalizzazioni ampio e variegato, così come diversi sono i domini cui appartengono le tecnologie che concorreranno alla sua realizzazione: smart mobility, energia, government, scuola e formazione, living, ambiente, salute, welfare e molto altro ancora.

In tale contesto l'iniziativa Smart Cities & Communities è composta da tre pilastri:

- 1) il sostegno a progetti di ricerca dedicati alle smart cities;
- 2) l'azione legislativa volta a creare le migliori condizioni possibili per lo sviluppo dei progetti delle amministrazioni locali e la loro composizione in un quadro nazionale coerente;
- 3) la definizione di procedure di smart procurement in grado di indirizzare gli acquisti pubblici alla migliore soluzione tecnologica presente sui mercati.

Con riferimento al tema dello sviluppo sostenibile delle aree urbane, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare propone, nell'ambito della programmazione 2014-2020, la promozione di azioni fondate sulla integrazione degli interventi di carattere ambientale, energetico e climatico, sulla gestione efficiente e razionale delle risorse naturali, sulla mobilità sostenibile, sull'utilizzo di tecnologie dell'informazione e comunicazione per la gestione dei servizi e su modelli di governance che favoriscono la trasparenza, la partecipazione e la valutazione degli impatti e delle prestazioni di politiche, piani e programmi.

### *3.3.3 Sicurezza e ordine pubblico*

L'insicurezza e la sua percezione si manifestano, oltre che con la necessità di più efficaci interventi di riqualificazione urbana, in una grande domanda di presidio della legalità a livello locale.

Affrontata nella sua dimensione basilica, la richiesta di sicurezza avanzata dai cittadini ha avuto sino ad ora una risposta immediata soprattutto attraverso la diffusione di tecnologie finalizzate al controllo del territorio. Favoriti da numerosi interventi legislativi statali che hanno attribuito ai Sindaci ed ai Comuni specifiche competenze in materia di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana e da incentivi

economici statali e regionali, i sistemi di videosorveglianza rappresentano una tra le misure più diffuse di prevenzione del territorio e contrasto ai fenomeni di criminalità e disordine urbano.

Essi hanno contribuito in misura significativa all'innalzamento della percezione della sicurezza da parte dei cittadini rendendo possibile, in alcuni casi, l'individuazione degli autori dei reati.

Una Direttiva del Ministro dell'Interno, frutto di una riflessione congiunta con l'ANCI, ha aggiornato le "linee guida" sui Patti per la sicurezza, fornendo una serie di indicazioni che rimodulano le attività riguardanti la valutazione dei progetti di controllo tecnologico del territorio in ambito comunale.

Un ulteriore sostegno, oltre ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica – che tendono a divenire anche luogo di verifica della corrispondenza delle caratteristiche del sistema alle specifiche tecniche previste dalla “Piattaforma della sicurezza integrata”, consentendo il pieno utilizzo anche per le finalità d’impiego delle Forze di polizia e delle Autorità giudiziarie - per le richiamate finalità, è rappresentato dalla istituzione, presso l’Ufficio di Coordinamento e Pianificazione delle Forze di polizia del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, di un Tavolo Permanente costituito da rappresentanti delle Forze di polizia, dalle competenti articolazioni dipartimentali, da ANCI e dai Comuni-

La richiesta di maggiore sicurezza nelle città origina anche dalla percezione del degrado dell’ambiente urbano e da una sensazione personale di inadeguatezza ad affrontare i problemi del vivere urbano in una realtà sempre più complessa e meno supportata da servizi pubblici. Questa insicurezza di complessa origine viene perciò affrontata con misure a ben più ampio spettro, alcune delle quali direttamente coordinate con interventi di integrazione sociale e sostegno alle sofferenze urbane<sup>11</sup>.

### 3.3.4 *Cultura e turismo*

Il legame che muove il pensiero verso la concezione, la concezione verso il progetto, il progetto al processo, il processo al prodotto è rappresentato dalla cultura che comprende il sistema educativo e la ricerca, ma anche l’immenso patrimonio artistico del nostro Paese che è molto di più di una collezione di musei e parchi archeologici.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Si segnalano in particolar modo alcune tipologie di misure finanziate dal recente Piano d’Azione Coesione:

- 1) centri di accoglienza per immigrati regolari (94 interventi per un costo di 113 M€);
- 2) centri di integrazione per ROM comunitari ed extra comunitari (8 progetti per un costo di 10 M€);
- 3) progetti di promozione dell’aggregazione e della partecipazione giovanile (224 per un costo di 120 M€). Il PON Sicurezza ha, inoltre, finanziato progettualità riguardanti la riqualificazione di beni confiscati alla criminalità organizzata da destinare a finalità sociale (67 progetti per un costo di 68M€). In termini generali, il PON Sicurezza con più di 600 progetti finanziati (di cui più della metà in ambito urbano) ha avuto il pregio di distribuire capillarmente i finanziamenti raggiungendo anche le piccole realtà periferiche che difficilmente riescono ad accedere ai finanziamenti europei.

<sup>12</sup> Cultura italiana e sviluppo economico, introduzione di Fabrizio Galimberti

Nell'economia del XXI secolo, la produzione dei contenuti è diventata la vera materia prima che genera il valore economico. I consumatori sono attenti alla qualità dei prodotti, ma la percezione della qualità è legata più al racconto della qualità stessa piuttosto che ad una sua percezione oggettiva. Una città può sviluppare pratiche di pianificazione razionali ed efficaci, ma se i suoi spazi mancano di vita e di energia i potenziali residenti e in molti casi persino gli investitori finiranno per scegliere città più problematiche ma di fatto più attraenti e seduttive.

Dove è presente la capacità di produrre e di assorbire contenuti che 'fanno presa' ci sono sviluppo, dinamismo innovativo, percezione di qualità della vita, filiere culturali e creative.

La produzione culturale e creativa è oggi il punto di origine delle catene del valore contemporanee. La sua comprensione fa sì che essa occupi ancora l'ultimo posto della catena del valore: un settore fondamentalmente improduttivo, che vive dei sussidi ottenuti dalla redistribuzione del valore prodotto negli altri settori. Visione obsoleta, frutto di una concezione superata ma ancora radicata anche nelle classi dirigenti più vicine ad una nozione di mecenatismo, a cui sono imputabili i persistenti pregiudizi sulla irrilevanza economica della cultura<sup>13</sup>.

La cultura che produce sviluppo come frutto di un processo collettivo, che afferma un sistema di preferenze e convincimenti condivisi che influenza i comportamenti sociali, che deriva dalla storia di una straordinaria creatività, che ha prodotto un patrimonio di beni culturali, ma anche di tradizioni artigianali, scienza, produzioni, contesti ambientali antropomorfizzati (le terrazze della costa ligure, per esempio).

Un patrimonio che potrebbe diventare perfino un punto di debolezza del Paese: ancora oggi offre una straordinaria possibilità di utilizzo (il turismo made in Italy, la moda, il cibo); utilizzato in questi anni con le modalità con cui un rentier ricardiano sfrutta il suo acro: il terreno è assai ricco e ci vuole molto tempo prima che non produca più nulla; quando poi diviene arido, con quel terreno non c'è più nulla da fare.

È il messaggio di Carlo Galluzzi nel Piano strategico di Firenze del 2001. È vero che servono finanziamenti pubblici, ma il problema non sono i finanziamenti pubblici.

I dati sui conti pubblici sono chiari: le spese in cultura dei bilanci del settore pubblico allargato sono rimaste pressoché inalterate sia sul totale della spesa pubblica sia sul Pil. La spesa passa dall'1% della spesa pubblica totale nel 2005 allo 0,9% del 2010, mentre si mantiene intorno allo 0,5% del Pil nel periodo considerato.

La spesa pubblica nazionale pressappoco costante dimostra insomma, nel periodo più recente, un interesse per la cultura calante ed un Pil sostanzialmente fermo negli anni considerati.

---

<sup>13</sup> Le industrie culturali e creative e l'Italia: una potenzialità inespresa su cui scommettere, Pier Luigi Sacco

Ciò di cui si avverte la mancanza, e che influenza in negativo la qualità della spesa destinata alla cultura, è la debolezza delle reti, dei pezzi di società civile che si attivano, la debolezza di fondazioni, realtà locali vivaci. Sono l'insieme di queste realtà che conducono a quella convergenza di preferenze e convincimenti che convincono che un veicolo a 4 ruote, chiamato Topolino, è un oggetto desiderabile, da comprare perché gradevole, rende più semplici gli spostamenti e il lavoro, consente di interagire con gli altri e modificare il modo e le occasioni per stare insieme.

Le stesse reti potrebbero convincere un Paese che sta invecchiando, che è desiderabile assistere gli anziani in casa con sistemi tecnologicamente evoluti, garantendo loro maggiore qualità della vita e riducendo in anticipo ansie e problemi dei familiari; e anche convincerci che è desiderabile investire il nostro tradizionale "mangiare lenti" sui prodotti di una ricchissima tradizione alimentare, che ha accolto sul suo territorio coltivazioni originarie delle più diverse parti del mondo.

L'apparente assenza di correlazione tra finanziamenti pubblici alla cultura e Pil dimostra che il nesso tra cultura ed industria creativa non è operativo, oggi, in Italia perché mancano pezzi di mondo culturale che tentino ostinatamente di contaminare altri segmenti di società civile; al contempo, manca l'attenzione, da parte dei corpi intermedi della società, verso le intuizioni che provengono dalle arti, dalla letteratura, dallo spettacolo, dalla creatività applicata al produrre e all'immaginare socialità e politica. Per questo motivo funziona il circolo virtuoso tra cultura e sviluppo.

Permane, allora, la necessità di salvaguardia del nostro patrimonio..

Da qui l'importanza di operazioni come quella per il recupero del sito UNESCO di Pompei: 105 milioni di euro investiti nella salvaguardia, ma anche nel rilancio del sito.

Si tratta di una traccia di orientamenti possibili già oggi perseguiti. Ma quanto realizzato finora non basta. Occorre un mutamento di approccio, rispetto alla logica di intervento sino a oggi prevalente. I dati di utilizzo dei Fondi europei ci danno un segnale di grande interesse in questo senso.

Il budget di previsione dei Fondi Strutturali dell'Italia per questa stagione di programmazione ammontava inizialmente a 28 miliardi di euro, dei quali 800 milioni (il 2,9%) destinati alla cultura. La Fondazione Rosselli ha stimato di recente, a partire dai dati resi pubblici attraverso il sito Open Coesione, che le risorse impegnate o spese al 30/06/2012 non superino i 14,4 miliardi di euro (circa la metà), sui quali la cultura rappresenta il 3,3% con 475 milioni di euro. A circa un anno dalla conclusione del ciclo di programmazione, risulta che l'Italia ha realmente investito solo il 59,3% delle risorse europee disponibili per la cultura.

L'analisi delle risorse utilizzate conferma e rafforza poi quanto era già visibile in termini di policy dalla distribuzione dei fondi tra interventi di salvaguardia, da una parte, e interventi di sviluppo e servizi culturali, dall'altra. La percentuale di spesa programmata per la salvaguardia era del 47,3%, contro un 52,7% destinato agli interventi soft (infrastruttura culturale e servizi); le risorse effettivamente utilizzate ad

oggi sono invece per l'82% quelle dedicate alla salvaguardia, mentre quelle di sviluppo arrivano solo al 18%.

Occorre dunque attrezzarsi, attivando quelle realtà sociali di cui si è detto, certamente per riequilibrare la nostra capacità di spesa tra salvaguardia e sviluppo, ma anche per riuscire ad intercettare, oltre alle risorse dei Fondi strutturali destinate al nostro Paese, quelle che la Commissione pone a bando su programmi specifici: è il caso del programma Creative Europe, che ha ad oggi una previsione di spesa stabile e semmai in leggera crescita nel budget comunitario, per un valore complessivo di circa 1 miliardo e 600 milioni di euro nell'intera Unione; ma anche di Horizon 2020, che finanzia la creatività applicata nel settore delle nuove tecnologie.

L'Italia delle 100 città, con la loro straordinaria storia e attrattività, potrebbe valorizzare la propria capacità di relazione, prima ancora che di produzione di reddito, attraverso la valorizzazione delle attività turistiche.

Al contrario, la situazione attuale vede il turismo italiano in grande difficoltà, con una crescita del 2% nell'ultimo decennio a fronte di una crescita del mercato dell'8% (e una costante perdita delle proprie quote). Dal 2000, l'80% della crescita del turismo urbano italiano è assorbita solo da Roma, Venezia, Milano e Firenze; il patrimonio di attrattività urbana dell'Italia turistica è largamente sottoutilizzato (con una evidente penalizzazione ulteriore per le città del Sud).

Accessibilità, mobilità intraurbana e periurbana, costi di soggiorno, qualità delle strutture ricettive, condizione dell'offerta turistica e culturale, cartellone degli eventi, valorizzazione degli asset turistici distintivi: su tutti questi aspetti decisivi occorre una politica nazionale che supporti le città a superare quegli handicap che ne limitano fortemente le potenzialità nel mercato turistico.

A tale riguardo, nell'ultima fase della legislatura il Ministro per il turismo ha presentato un Piano strategico che, soprattutto per la parte che interessa le città, merita di essere perseguito anche nella prossima legislatura, attivando da subito le necessarie sinergie tra i diversi livelli di governo.

### 3.4 Finanza locale

E' di tutta evidenza che la politica di bilancio dei Comuni assume rilevanza centrale per l'elaborazione di una politica sulle città.

Le azioni sono state determinate da esigenze di finanza pubblica, non da strategie per le città. Tra le iniziative avviate nel 2012 si segnalano l'anticipo dell'entrata in vigore dell'IMU, l'avvio della procedura di calcolo dei fabbisogni standard, nonché la revisione dell'assetto normativo del demanio.

L'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale delle pubbliche amministrazioni entro il 2013 è stato perseguito attraverso interventi incisivi sulle disponibilità finanziarie degli

enti locali, operando, da una parte, con i tagli orizzontali e, dall'altra, con la manovra di spending review.

Attraverso l'IMU (possibilità già prevista dall'ICI, commi da 145 a 151 dell'art. 1 della Legge 296/2006) i Comuni possono istituire un'imposta di scopo, in sostanza un'addizionale all'IMU, da destinare esclusivamente al finanziamento delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, specificamente individuate dal Comune che istituisce l'imposta. Il regolamento comunale deve individuare l'opera da realizzare, l'ammontare della spesa da finanziare, l'aliquota dell'imposta (entro il limite massimo dello 0,5 per mille), nonché eventuali esenzioni, riduzioni o detrazioni.

Con riferimento all' IMU, è stato evidenziato come la leva fiscale affidata ai Comuni non sia servita tanto a generare quel percorso virtuoso di responsabilità sviluppato dall'autonomia finanziaria, quanto a compensare i tagli alle risorse e quindi il risanamento della finanza pubblica.

Complessivamente il gettito dell'IMU ha comportato un'entrata di circa 23,7 miliardi di euro. Oltre un quarto del gettito complessivo proviene da cinque grandi città (Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli). Gli importi medi più elevati sono stati riscontrati in particolari categorie di comuni, quelli sede di particolari insediamenti produttivi (centrali idroelettriche, , aeroporti, raffinerie, grandi impianti industriali, ecc.) e quelli turistici.

L'abitazione principale ha pesato per il 17%, sul totale del gettito IMU. Mentre per 1.290 comuni il gettito proveniente dall'abitazione principale è stato inferiore al 5% di quello complessivo, per quattro comuni (Roma, Torino, Genova, Napoli) è risultato pari a circa il 27%.

La stima dei fabbisogni standard<sup>14</sup> si inserisce in un complessivo processo volto ad attuare la ripartizione dei fondi statali per la perequazione non più in base alla spesa storica, ma in base a fabbisogni standard, con l'obiettivo di garantire una migliore allocazione delle risorse pubbliche, rendere più efficiente la spesa locale, migliorare l'efficienza nella fornitura dei servizi, la qualità e la distribuzione territoriale dei servizi. Consente, inoltre, di identificare i livelli di servizio congrui con il bacino di riferimento costituito dal particolare Comune.

Il calcolo dei fabbisogni standard ha trovato attuazione nel 2012 in riferimento a due funzioni fondamentali per i Comuni (polizia locale e servizi generali) e ad altrettante per le Province (servizi del mercato del lavoro e servizi generali).

La procedura di stima per le restanti funzioni fondamentali verrà completata entro il 2013<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Decreto Legislativo 216/2010, in attuazione della Legge Delega 42/2009

<sup>15</sup> Le restanti funzioni fondamentali sono, per i comuni: istruzione pubblica, viabilità e trasporti, territorio e ambiente, assistenza sociale. Per le Province: istruzione pubblica, trasporti, gestione del territorio, tutela ambientale.

La predisposizione dei fabbisogni standard è un passo fondamentale verso la razionalizzazione del finanziamento dei Comuni (e delle Province). Può anche fornire elementi di informazione molto importanti per definire obiettivi e strumenti per interventi di politica urbana. L'individuazione dei livelli di servizio sottostanti ai fabbisogni può essere particolarmente utile. Tutta la messe di informazioni statistiche raccolte coi questionari può fornire elementi di conoscenza molto utili, anche per costruire banche-dati territoriali per la valutazione della sostenibilità dei programmi di riqualificazione urbana.

I provvedimenti varati per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico hanno definito un nuovo assetto del patrimonio immobiliare pubblico, che può tra l'altro consentire un utilizzo più efficiente e una migliore valorizzazione dello stesso patrimonio immobiliare, in una logica complessiva di "riattivazione", anche a supporto di politiche di sviluppo locale.

Nel corso del 2012 è stato definito un nuovo assetto del demanio pubblico, che consente un più efficiente utilizzo e una migliore valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico a livello locale e l'unificazione in capo ad un unico organo (l'Agenzia del demanio) delle procedure riguardanti le locazioni passive e la razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle amministrazioni.

E' stato poi avviato un processo di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici con il duplice obiettivo di realizzare, da un lato, risparmi di spesa e, dall'altro, nuove entrate con gli introiti derivanti dalle dismissioni, con la creazione di un sistema integrato di fondi immobiliari, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli enti territoriali, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate dai predetti enti.

E' prevista l'istituzione di una Società di gestione del risparmio (SGR) con il compito di istituire fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali, anche tramite società interamente partecipate, a cui conferire immobili oggetto di progetti di valorizzazione. I fondi possono altresì investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni, ovvero partecipare a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali, che prevedano la possibilità di locare tutto o in parte il bene oggetto della concessione.

Con il c.d. decreto "spending review"<sup>16</sup> il MEF, attraverso la SGR, promuove la costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali (cosiddetto "Fondo diretto"), nonché diritti reali immobiliari; inoltre, il MEF, sempre attraverso la SGR, promuove uno o più fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cosiddetto "Fondo difesa").

---

<sup>16</sup> Decreto-legge n. 95/2012.



All’Agenzia del demanio è stato inoltre attribuito il compito di promuovere idonee iniziative per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, non solo di proprietà dello Stato e degli enti vigilati, ma soprattutto degli enti territoriali. In particolare è stato riconosciuto all’Agenzia del demanio<sup>17</sup> il ruolo di "facilitatore" nella concertazione istituzionale tra tutti i soggetti pubblici interessati a mettere a sistema i propri patrimoni immobiliari, nell’ambito di un progetto comune di sviluppo, valorizzazione e messa a reddito, superando una logica meramente “immobiliaristica”.

Il complesso degli indirizzi e degli strumenti introdotti di recente può consentire di avviare concretamente un programma nazionale di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, in coerenza con gli indirizzi di programmazione dei diversi settori economico-finanziari e a supporto di interventi di welfare urbano.

Negli ultimi anni, il forte irrigidimento delle condizioni del Patto di stabilità interno ha determinato una situazione di forte sofferenza da parte dei Comuni per il blocco degli investimenti degli enti locali e per il problema dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione per le imprese di costruzioni, già pesantemente colpite dalla stretta creditizia operata dalle banche a causa della crisi economico finanziaria. Tali difficoltà insieme alla mancanza di alcuni passaggi fondamentali da parte del governo (come la definizione del fondo di riequilibrio che non permette di chiudere i consuntivi) rende infatti quasi impossibile per i sindaci chiudere in equilibrio i bilanci. Per questa ragione, i Comuni chiedono con forza l’allentamento dei vincoli fissati per gli enti locali e la modifica strutturale delle regole del Patto. Queste criticità rischiano di essere amplificate dall’estensione del Patto di stabilità interno a tutti gli enti locali (anche i Comuni sotto i 5.000 abitanti), prevista entro il 2014. In questo contesto, appare indispensabile trovare rapidamente soluzioni efficaci per assicurare che gli enti locali trovino spazio, nei loro bilanci, per gli investimenti necessari a garantire la qualità della vita dei cittadini e lo sviluppo del Paese.

Altro elemento di cui tener conto deriva dalla istituzione delle città metropolitane con la conseguente soppressione delle relative province, che potrà consentire un recupero di risorse finanziarie e un razionalizzazione e ottimizzazione delle funzioni di derivazione provinciale.

Sono state avanzate proposte di “matching tra politiche nazionali e politiche comunitarie” con la possibilità di attivare finanziamenti nazionali, diversi da quelli utilizzati per il cofinanziamento comunitario, per politiche specifiche di settore, da concordare con gli organi comunitari. Con questa modalità sembrerebbe possibile attivare cofinanziamenti statali ‘di scopo’ verso la generalità dei Comuni, del tipo matching grants, che, allo stato attuale sembrerebbero preclusi dal testo del Titolo V della Costituzione. Posizione condivisa dalle Regioni, con riferimento al finanziamento dei programmi di edilizia agevolata.

---

<sup>17</sup> Decreto-legge n. 98/2011, art. 33-bis.



Questa possibilità consentirebbe di alleggerire la situazione attuale sul fronte della spesa pubblica locale: mentre la spesa corrente è stata tenuta sostanzialmente sotto controllo, la spesa in conto capitale ha subito, negli anni 2007-2011, una contrazione del 22,9%.

Rispetto alla situazione appena descritta per grandi linee, una richiesta forte consiste nel ripensare il modello di imposizione fiscale sulla casa assegnando agli enti locali l'intero gettito dell'imposizione fiscale.

### 3.5 Governance

Come evidenziato in apertura di questo documento, la questione della governance delle città è ineludibile in quanto ha condizionato in negativo lo sviluppo delle aree urbane nell'ultimo trentennio.

Come detto, mentre si disarticolava sulla base di estesi sprawl territoriali il tessuto urbano nella direzione delle "meta-città", si riaffermava la centralità del concetto astratto e ormai disfunzionale del "comune".

Oggi le complesse conurbazioni che arrivano a essere, nell'area del nord-est, "infinite" richiedono di essere governate con strumenti istituzionali più sofisticati.

Fra gli altri elementi, anche il sistema ambientale, energetico e climatico ha raggiunto la necessaria attenzione interscalare, imponendo una corretta visione sovra locale che conferma e rafforza la necessità di adeguati modelli di governance

La stessa approvazione dell'ennesima legge sulle città metropolitane (l'art. 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 92, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135) ha proposto due ordini di problemi: da una parte, dettando un numero chiuso di città ha di fatto limitato la possibilità di ragionare in ottica "metropolitana" in alcune conurbazioni che ne avrebbero tutte le caratteristiche (il continuum urbano lineare sviluppatosi lungo la Via Emilia); dall'altra, insediando la nuova autorità metropolitana in luogo della Provincia, ha diluito il concetto di stretta relazione funzionale e di flussi che caratterizza l'area, allargandone i poteri (ma anche le responsabilità) anche a centri urbani comunali non metropolitani (il solo riferimento al rapporto tra Torino e Bardonecchia dovrebbe bastare a esemplificare il problema).

Ciò detto, non vi è dubbio che una celere ed efficace attivazione del nuovo modello nelle 10 città indicate come metropolitane, può contribuire ad una più decisa attuazione dell'opzione strategica città della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, e che può dare il là a un percorso di ridefinizione "dal basso" degli assetti istituzionali comunali che, supportato, se del caso, da idonei ulteriori passaggi legislativi, può in prospettiva portare a superare la vecchia geografia amministrativa umbertina in favore di una più funzionale geografia di governo delle vere "conurbazioni" che costituiscono il tessuto urbano nazionale.

Ciò comporterebbe la rottura della tradizionale monolitica uniformità amministrativa ereditata dalle leggi comunali e provinciali dell'età liberale.

Molte delle suggestioni condivise al tavolo del CIPU vanno in questa direzione. In particolare l'ANCI formula una serie di ipotesi e proposte, anche legislative, sottolineando la necessità di un assetto istituzionale policentrico che si fondi sull'autonomia e sul decentramento dei poteri, come anche sulla valorizzazione di dinamiche associative e cooperative dal basso.

Nello stesso senso, convergerebbe nella semplificazione del tessuto amministrativo locale anche l'ipotesi di riorganizzazione dei poteri statali sul territorio, avanzata dal Ministero dell'interno, che prevede la riduzione e la razionalizzazione della presenza dell'amministrazione centrale con l'accorpamento delle funzioni ministeriali decentrate in un unico ufficio territoriale (secondo il disegno, poi disatteso, dei dd. Lgvv. 300 e 303 del 1999).

Possono poi essere prese in considerazione altre proposte, dall'insediamento della "Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica", sede con il compito di concordare le linee generali di politica economica e finanziaria, alla revisione delle sedi di concertazione istituzionale al fine di passare dalla concertazione alla integrazione delle politiche pubbliche per prevenire i conflitti e dare più forza alle decisioni, alla richiesta di un nuovo Ministero per le autonomie territoriali. Da valutare anche la richiesta di una presenza strutturata degli enti locali nell'ambito di alcune istituzioni centrali strategiche, quali il CIPE.

In tema di riforma dell'architettura istituzionale locale, l'Anci richiede che le Città metropolitane assumano un ruolo di coordinamento delle politiche pubbliche, in settori strategici quali infrastrutture, sviluppo economico, servizi pubblici. In tal senso si reputa necessario il completamento, nel corso del 2013, del quadro normativo con la disciplina del sistema elettorale di secondo grado del consiglio metropolitano, il trasferimento delle funzioni provinciali alla Città metropolitana, l'adozione del decreto per la disciplina della finanza metropolitana.

Un ulteriore punto di attenzione è quello relativo alle aggregazioni di piccoli comuni che necessitano di spinte finanziarie per poter decollare. Negli ultimi due anni la legislazione di settore ha sostanzialmente puntato ad un maggior dimensionamento degli enti locali, da raggiungere attraverso forme aggregative che non siano esclusivamente quello della fusione. L'attuazione di soluzioni aggregative diverse quali l'unione, il consorzio o la convenzione potrebbero consentire un maggiore sviluppo e un'effettiva crescita qualitativa dei servizi per i cittadini.

#### **4. Il ruolo delle politiche di coesione comunitarie**

Sulla base delle nuove disposizioni per le città articolate dalle proposte di Regolamento per le politiche di coesione, il documento Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020, presentato in Consiglio dei Ministri nel dicembre 2012,

individua le Città come priorità strategica per rilanciare l'innovazione produttiva e per l'affermazione dei diritti di cittadinanza sull'intero territorio nazionale. Il confronto che ne è seguito – con l'ANCI, con altre realtà associative di rappresentanza degli enti locali, e con numerose amministrazioni di città grandi e medie – ha dato luogo ad alcuni spunti concreti.

Le notazioni a seguire sintetizzano alcuni elementi di rilievo sull'andamento dei progetti nelle città finanziati con le risorse aggiuntive del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nella cornice strategica e operativa stabilita dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Basandosi su tali esperienze e sul confronto istituzionale in atto, vengono poi articolate alcune indicazioni per impostare la programmazione comunitaria 2014-2020 per le aree urbane, e rafforzarne la funzione di servizio e di sostegno alle politiche ordinarie.

#### 4.1 Lo stato della programmazione comunitaria 2007-2013 per le città

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) conduce continue attività di analisi e valutazione sugli obiettivi, la performance attuativa ed i risultati degli investimenti e iniziative delle politiche dei fondi strutturali programmati o in attuazione. Pur riconoscendo l'unicità ed il rilievo dell'armatura urbana policentrica che caratterizza l'intero paese, le informazioni riportate a seguire (basate su dati di monitoraggio aggiornati a ottobre 2013 per gli interventi del FESR) vogliono restituire una fotografia di quanto sta avvenendo nelle città maggiori, focalizzandosi sull'andamento dei progetti comunitari in 24 capoluoghi di Regione o di area metropolitana.

Dai risultati delle analisi in corso emerge che:

- Nel territorio delle 24 città esaminate si concentra un volume ingente di investimenti pubblici finanziati da risorse comunitarie. Nel complesso dei Programmi Operativi FESR nazionali e regionali (che ad oggi mobilitano complessivamente più di 27 miliardi di euro, inclusivi della quota di cofinanziamento nazionale), quasi 6 miliardi di euro – ovvero, il 22% del totale – ricadono nel territorio delle 24 città qui considerate, per un numero di progetti di soggetti pubblici e privati che supera le 10.000 unità.
- La diretta responsabilità attuativa delle amministrazioni comunali sui progetti nei loro territori è tuttavia limitata perché distribuita tra numerosi altri soggetti. Sul territorio delle 24 città considerate nell'analisi, i Comuni hanno diretta responsabilità attuativa per progetti del valore complessivo di circa 1,5 miliardi di euro (ovvero, il 25% del totale di 6 miliardi di euro), con un peso pressoché analogo di Regioni (23%) e altri enti pubblici (22%), mentre imprese e altri soggetti privati assommano il restante 30%. La centralità politica dei Comuni, cui si rivolgono in prima istanza cittadini e imprese, non trova quindi riscontro immediato nelle responsabilità di progettazione e attuazione dei fondi comunitari, anche se mantengono funzioni

chiave di promozione e autorizzazione proprie del governo del territorio per progetti che gli stessi fondi finanziano ad opera di altri soggetti (ad es. nel lavoro degli sportelli unici per attività produttive e edilizia).

- Le amministrazioni delle maggiori città risultano essere soggetti attuatori efficienti degli interventi comunitari ma, inaspettatamente, lo sono meno proprio nelle misure di programmazione ad esse dedicate. Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 prevede una Priorità di intervento specificamente dedicata alle città, caratterizzata da strumenti operativi inter-settoriali e negoziati localmente (i cosiddetti “progetti integrati”) che sono stati adottati da quasi tutte le Regioni nei propri Programmi Operativi (PO). Tuttavia, nelle 24 città qui considerate, l’efficienza della Priorità “Città” è risultata molto lenta nel suo progredire attuativo: l’avanzamento finanziario dei progetti dei Comuni su tale Priorità urbana era fermo, ad ottobre 2013, al 16% del valore degli investimenti programmati. A questa situazione ha contribuito certamente la complessità dell’architettura procedurale, con numerosi passaggi tecnico-amministrativi tra Comuni e Regioni responsabili dei PO. La debole performance attuativa delle Priorità “Città” ha indotto un parziale de-finanziamento in tutti i PO FESR delle Regioni della Convergenza (Campania, Calabria, Sicilia e Puglia). La programmazione monofondo adottata a norma dei Regolamenti per il 2007-2013 – che ha separato, moltiplicandole, le filiere attuative del FESR e del Fondo Sociale Europeo (FSE) – ha ulteriormente indebolito gli effetti e le potenzialità della Priorità “Città” ed i progetti integrati da essa generati.
- A questo dato, se ne affianca però un altro: le medesime amministrazioni comunali utilizzano il FESR con grande efficacia in altre Priorità settoriali del QSN, caratterizzate da procedure e da una governance meno complesse, in cui il medesimo dato di spesa raggiunge il 45% superando la media nazionale. Questa differenza indica che in futuro sarà necessario individuare modifiche e miglioramenti nei sistemi decisionali e amministrativi multilivello.
- Il ruolo assegnato alle amministrazioni delle Città metropolitane nel contribuire all’attuazione della programmazione comunitaria è variabile tra i Programmi, ma spesso piuttosto limitato rispetto agli obiettivi del QSN. La Priorità “Città” del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, attribuiva un ruolo decisivo nell’attuazione della strategia di sviluppo alle “città metropolitane [...] in quanto dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di rilievo significativo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale”. Le specifiche scelte, demandate ai Programmi Operativi delle Regioni, sono state molto variabili ma, in generale, alla maggioranza delle città metropolitane è stato assegnato un ruolo piuttosto marginale, in alcuni casi nullo, nell’attuare la politica di coesione del FESR (anche quando lo stesso Fondo è intervenuto sul loro territorio con investimenti attuati da altri soggetti). Laddove l’amministrazione comunale è stata investita dalla programmazione regionale di un ruolo più protagonista nel gestire fondi e progetti

comunitari per lo sviluppo dell'area metropolitana, sono spesso comunque ravvisate le difficoltà attuative delle Priorità "Città" di cui al punto precedente.

#### 4.2 Prime indicazioni strategiche e operative per il periodo 2014-2020

L'evidenza empirica dalla programmazione in corso aiuta ad individuare alcune direzioni per migliorare l'efficacia delle politiche di coesione nelle città nel prossimo ciclo 2014-2020 e per aumentare il ruolo propulsivo da esse esercitato a sostegno delle politiche ordinarie, a potenziale contributo verso la costruzione dell'Agenda urbana nazionale di cui il CIPU è titolare. Specificamente:

- Aumentare la responsabilità delle amministrazioni comunali "importanti" nel progettare ed attuare la politica di coesione, attraverso modelli di organizzazione e strumenti operativi per la programmazione comunitaria che consentano più ampia delega, semplificando, nei limiti di quanto consentito dalle regole comunitarie, i meccanismi procedurali ed amministrativi per accelerare il processo decisionale e l'avvio degli investimenti materiali ed immateriali. E' inoltre auspicabile che i Programmi operativi plurifondo, previsti dai nuovi Regolamenti CE, permettano alle città di utilizzare in modo diretto non solo il FESR ma anche il FSE per fornire risposte concrete alle esigenze dei territori, dare piena attuazione a quanto richiesto dagli stessi Regolamenti in materia di inclusione sociale, e così sostenere le politiche ordinarie socio-occupazionali e di contrasto alle povertà che operano prevalentemente su scala locale.
- Costituire modelli e pratiche che garantiscano il coordinamento e lo scambio tra l'amministrazione comunale ed i numerosi altri soggetti responsabili di investimenti con risorse aggiuntive localizzati nelle città. In ragione della numerosità dei soggetti coinvolti e fermo restando il ruolo centrale delle amministrazioni comunali, è necessario individuare piattaforme snelle (ad esempio, un Osservatorio presieduto dall'amministrazione locale) per facilitare l'informazione reciproca tra i soggetti attuatori, pubblici e privati, di interventi finanziati dalle diverse filiere della programmazione comunitaria nazionale e regionale, al fine di consentire la valorizzazione reciproca delle azioni, una loro piena integrazione con le politiche ordinarie locali ed una corretta informativa alla cittadinanza.
- Potenziare il ruolo delle Città metropolitane come soggetti protagonisti delle politiche aggiuntive. Il potenziale di innovazione sociale ed economica e di sperimentazione delle Città metropolitane è stato largamente sottoutilizzato negli ultimi due cicli di programmazione di risorse comunitarie. Il rilievo strategico nazionale (oltre che costituzionale) delle funzioni che esse svolgono e delle dinamiche sociali ed economiche che in esse si sviluppano impongono, nelle programmazione 2014-2020, un cambio di passo. In particolare, è maturato il convincimento che sia opportuno considerare l'ipotesi di un Programma nazionale per le città metropolitane, e che lungo i medesimi obiettivi si costruisca, all'interno

dei Programmi a titolarità delle Regioni, uno spazio per le città medie titolari di importanti funzioni urbane. Tale ipotesi è stata rappresentata ai Presidenti delle Regioni dal Ministro per la coesione territoriale in occasione di un incontro sulle tematiche della programmazione 2014-2020 il 13 marzo 2013. Sul punto si è raccolta una significativa convergenza.

- Valorizzare e diffondere le proposte di città impegnate in strategie di qualità per la crescita e per la sostenibilità. Nell'ultimo decennio, numerose amministrazioni – coinvolgendo la cittadinanza e altri stakeholders locali – hanno adottato strumenti e modalità di governo e sviluppo del territorio che perseguono strategie innovative, chiare e condivise. Alcuni comuni capoluogo di dimensione anche media o medio-piccola hanno investito risorse per la realizzazione di piani strategici robusti e credibili con piena ownership dei vertici politico-istituzionali locali. Altre realtà hanno trovato soluzioni per dotarsi di una visione di sviluppo innovando forma e contenuti di piani e strumenti ordinari di governo della città. Queste realtà dovrebbero poter trovare spazio adeguato – non occasionale, ma intenzionale – nella programmazione comunitaria, in particolare in quella regionale. Inoltre, sarebbe opportuno consentire a queste realtà più responsabili ed attive di trovare, anche a livello nazionale, un luogo di ascolto, confronto e assistenza, dove ricevere un ritorno di merito ed un giudizio di valore che possa ulteriormente irrobustirle, oltre che indirizzarle verso le più appropriate fonti di finanziamento con risorse comunitarie o fondi nazionali o nei programmi a regia regionale. Questa funzione di servizio dello Stato centrale potrebbe essere svolta dallo stesso CIPU, o da un altro centro di competenza o commissione ad hoc di alto profilo di sua emanazione, anche avvalendosi delle strutture di assistenza tecnica e co-progettazione che saranno costituite per il sostegno all'attuazione della programmazione 2014-2020.

## **5. Verso una politica nazionale**

La qualità urbana rappresenta un campo di intervento vasto, che necessita di un approccio integrato che tenga conto dei molteplici aspetti che la caratterizzano quali l'ambiente, la società, l'economia.

“Qualità urbana” (in una logica inizialmente di rottamazione e riabilitazione dei tessuti urbani) può rappresentare, dunque, la chiave interpretativa di una politica nazionale delle e per le città.

Gli elementi di scenario di sviluppo, e quindi di competitività, e i fattori di criticità appena accennati evidenziano, infatti, la necessità che venga impostata a livello centrale una politica ordinaria delle città a cui debbono partecipare e contribuire, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio, le Amministrazioni centrali dello Stato impostando, ognuna per quanto di competenza, una propria capacità di intervento nei comparti che producono servizi essenziali, quali salute e scuola, ma anche servizi sociali, di trasporto, ricreativi, di innovazione e ricerca, di sviluppo di impresa, di manutenzione del territorio, ecc., che si affianchino alle possibili azioni pubbliche aggiuntive da finanziare con i fondi comunitari 2014-2020.

Definire una “nuova politica nazionale” a carattere ordinario per le città, offre l’opportunità di dare risposte ai nuovi fabbisogni emergenti, riconoscendo il ruolo fondamentale dei grandi nodi urbani in termini di produzione di ricchezza, di offerta di opportunità di sviluppo, di localizzazione di servizi a elevato valore aggiunto, di collegamento e interfaccia tra dimensione globale e reti locali.

Consente, inoltre, di intervenire sulla città considerando lo spazio territoriale ed urbano come un’unica grande infrastruttura, caratterizzata da inscindibili relazioni tra governo dei flussi e politiche per la residenza, tra potenziamento dei grandi attrattori e delle funzioni rare ed offerta di servizi qualificati, tra valorizzazione delle eccellenze, in una dimensione di competitività, e recupero e ricucitura delle marginalità in una prospettiva di coesione.

Per finalizzare al meglio gli interventi della “nuova politica nazionale” occorre definire strumenti di governo permanenti e adeguati<sup>18</sup> in grado di pianificare e gestire in maniera strategica e in una logica di sistema gli interventi sulle aree urbane che, sulla base dei nuovi assetti istituzionali – in primis l’istituzione delle città metropolitane – tenga conto di ruoli, fonti finanziarie, dinamiche istituzionali, in grado di programmare politiche efficaci e realmente rispondenti ai bisogni espressi dalle città.

In questo contesto, rimane, per l’appunto, aperta la questione della complessiva governance dei processi di intervento in ambito urbano.

E’ possibile formulare alcune ipotesi alternative:

1. Il CIPU può rappresentare il luogo di messa in coerenza e di propulsione di politiche di settore proprie delle diverse sedi istituzionali. Un modello classico di governance, organizzato per competenze equiordinate, in cui ciò che risalta è la capacità di indirizzo e coordinamento del Ministro a cui è affidata la responsabilità di guida del CIPU. In questo caso le politiche conserverebbero una loro autonoma visibilità e l’esito, più o meno positivo, sarebbe misurato soltanto ex post.
2. Altro modello è rappresentato da un contesto in cui si istituzionalizza una maggiore capacità/possibilità di una singola Amministrazione di esprimere una leadership rispetto agli altri soggetti istituzionali e di guidare il processo di intervento. Anche in questo caso, le singole Amministrazioni conservano, ancorché in presenza di un rapporto di sovraordinazione/sottordinazione, la loro autonoma capacità di intervento sia in termini progettuali, sia, cosa ancor più importante, come singoli centri di spesa.
3. Un ulteriore possibile modello di organizzazione potrebbe essere conformato attraverso la allocazione delle competenze, oggi distribuite presso molti Dicasteri, in un unico centro di competenza con il compito di definire le politiche di intervento, e di gestirne, anche sotto il profilo finanziario, la relativa attuazione.

---

<sup>18</sup> L’ANCI propone a tale riguardo l’elaborazione di una specifica “legge quadro sulle città e sul rinnovamento urbano”.

Per quanto riguarda la provvista finanziaria, accanto agli ordinari capitoli di spesa già dedicati a interventi riconducibili a politiche urbane (per i quali sarebbe, comunque, opportuna l'indicazione di un metodo di coordinamento) si potrebbe valutare che una quota, anche non rilevante, delle entrate IMU, dal 5% al 7%, pari a 1,2 e 1,7 miliardi di euro, possa essere destinata quale provvista finanziaria a disposizione del centro di competenza che assume la responsabilità istituzionale dell'Agenda Urbana.