

# Forum dell'Agenda urbana italiana

ATTI DEL SEMINARIO

23 gennaio 2013, Roma, Palazzo San Macuto



**Idee per l'Italia**  
Il contributo del Consiglio italiano per le Scienze Sociali  
per capire e rilanciare l'Italia



# Sommario

Serve una sinergia tra il livello centrale e il livello periferico, e tra politica e amministrazione Luciano Violante	5	La rigenerazione della politica italiana nella pluralità e nella responsabilizzazione degli amministratori locali: un nuovo patto di stabilità Graziano Delrio	38
Il contributo delle scienze sociali alla progettazione delle politiche per uscire dalla crisi Sergio Ristuccia	7	Dalle priorità di una politica per le città alle capacità di presentare progetti: quattro riforme essenziali per l'Agenda Urbana Roberto Camagni	40
L'Intergruppo parlamentare per le Politiche urbane: perché e cosa Enrico La Loggia	9	La tutela del suolo (risorsa ambientale e bene comune) nel <i>cuore</i> dell'Agenda Urbana Paolo Pileri	44
Rompere in modo esplicito l'uniformità dell'ordinamento amministrativo Giuseppe Dematteis	12	I processi micro dal basso da sostenere e le tendenze macro in atto da arrestare: un piano di primo aiuto, non soltanto per il Mezzogiorno Adriano Giannola	50
Il tema urbano tra austerità e sviluppo: un programma in cinque proposte di lavoro Walter Vitali	14	Le risposte che mancano e il coraggio del centro di scegliere le priorità da sostenere Andrea Gnassi	52
Riprogettare il centro: la lepre città ha di nuovo preso vantaggio sulla tartaruga Stato Giovanni Vetritto	17	Una governance razionale deve partire dall'analisi dei flussi e delle relazioni dei sistemi territoriali Fiamma Mignella Calvosa	55
La crescita e l'occupazione sono i terreni di intervento contro le esternalità negative del Paese Franco Bassanini	22	Il modello dell'agenzia centrale per rimettere il territorio, e la sua progettualità, dentro ai processi di sviluppo Giovanni Caudo	58
Il ruolo delle Regioni in un coordinamento nazionale sulle politiche territoriali Marco Causi	25	Compattezza delle culture locali e resilienza istituzionale come oggetto d'analisi per un'Agenda urbana Chiara Sebastiani	65
La paralisi della trasformazione urbana: le ragioni che impediscono alle città di continuare ad essere il luogo di consolidamento democratico Vincenzo De Luca	27	Il metodo innovativo del ddl sul consumo di suolo e la semplificazione Edoardo Zanchini	67
Per differenziare bisogna fissare le regole del gioco. E rivedere il ruolo di settori burocratico-amministrativi fuori controllo Marco Cammelli	30	Questioni metodologiche e di processo per l'Agenda urbana. Lo spirito dell'intervento comunitario deve avere un compito di aggiunta di innovazione e propulsione delle politiche ordinarie Fabrizio Barca	69
I tempi, le risorse e gli ostacoli della trasformazione urbana Lorenzo Bellicini	33		
Il tema delle città nel discorso pubblico nazionale e nelle agende di partito Roberto Della Seta	36		

CSS  
INTERGRUPPO PARLAMENTARE PER L'AGENDA URBANA  
ITALIADECIDE

# Forum dell'Agenda urbana italiana

ATTI DEL SEMINARIO  
23 gennaio 2013, Roma, Palazzo San Macuto

*In memoria di Guido Martinotti*







Il materiale contenuto in questo volume è rilasciato con licenza Creative Commons Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 2.5 Italia (ad esclusione degli apparati in appendice per i quali si prega di fare riferimento alle fonti citate nel testo).


**Tu sei libero:**

di riprodurre, distribuire, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, rappresentare, eseguire e recitare quest'opera

**Alle seguenti condizioni:**

 **Attribuzione.** Devi attribuire la paternità dell'opera nei modi indicati dall'autore o da chi ti ha dato l'opera in licenza e in modo tale da non suggerire che essi avallino te o il modo in cui tu usi l'opera.

 **Non commerciale.** Non puoi usare quest'opera per fini commerciali.

 **Non opere derivate.** Non puoi alterare o trasformare quest'opera, né usarla per crearne un'altra.

Ogni volta che usi o distribuisce quest'opera, devi farlo secondo i termini di questa licenza, che va comunicata con chiarezza. In ogni caso, puoi concordare col titolare dei diritti utilizzi di quest'opera non consentiti da questa licenza. Questa licenza lascia impregiudicati i diritti morali.

Per maggiori informazioni riferirsi ai documenti presenti sul seguente sito web:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/it/>

La Collana **Idee per l'Italia** è un progetto del:  
Consiglio italiano per le Scienze Sociali (CSS)

Coordinamento editoriale:

Claudia Lopedote, Segretario Generale CSS

Progetto grafico:

Gianpaolo Derossi

Consiglio italiano per le Scienze Sociali

Sede di Roma

Via della Dogana Vecchia, 5 – 00186 Roma

tel./fax: +39 06 64760848

email: [cssroma@consiglioscienze-sociali.org](mailto:cssroma@consiglioscienze-sociali.org)

[www.consiglioscienze-sociali.org](http://www.consiglioscienze-sociali.org)



## IDEE PER L'ITALIA

IL CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO ITALIANO PER LE SCIENZE SOCIALI (CSS)  
PER CAPIRE E RILANCIARE L'ITALIA.

*Negli ultimi anni il CSS ha messo a fuoco alcuni importanti problemi dell'Italia attraverso lo strumento dei Libri Bianchi. Le diagnosi, le raccomandazioni, le idee proposte e suscitate da questa stagione di studi rappresentano un contributo per rimuovere gli ostacoli che da anni bloccano in Italia il sentiero dello sviluppo. A esse è dedicato un ciclo di seminari in diverse città del Paese. Gli spunti, le riflessioni e le proposte avanzate nel corso dei tanti incontri dai Soci del Consiglio e dai nostri numerosi interlocutori sono raccolti e presentati in questa collana, per discutere e verificare le idee in un dibattito pubblico allargato.*



## Serve una sinergia tra il livello centrale e il livello periferico, e tra politica e amministrazione

LUCIANO VIOLANTE, PRESIDENTE DI ITALIADECIDE

Questo pomeriggio di dibattito affronterà temi concreti. Ci stiamo avviando al superamento di una lunga fase di silenzi governativi sulle politiche urbane, grazie all'iniziativa dell'Intergruppo parlamentare che ha sollecitato e al Governo Monti che ha costituito il Comitato interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU). Quasi tutti i Paesi europei hanno un Ministro per le città e noi no. Spero che il prossimo governo superi questa lacuna anche perché l'agenda 2014-20 destina alle città il 5% del Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Questi fondi non vanno né persi né dispersi. Le politiche di selezione dei progetti e di investimento delle risorse hanno bisogno di due spinte.

Una dall'alto: come già detto, il Governo Monti ha avviato in ottobre, su spinta dell'Intergruppo, un'azione specifica attraverso la costituzione del CIPU. Da ottobre ad oggi non c'è stato il tempo di fare molto. Ma si tratta di una prima importante pietra del nuovo edificio. Un Ministero delle aree urbane dovrà essere il luogo di raccordo, di impulso e di selezione per tutti gli amministratori locali.

La seconda spinta deve venire dal basso. Sulla base dell'esperienza dell'associazione che presiedo, *italiadecide*, insieme ad Astrid, al CSS e ad altri amici, abbiamo potuto constatare in alcuni casi una insufficiente preparazione delle burocrazie delle amministrazioni comunali. Sono necessarie competenze economiche, finanziarie, amministrative, linguistiche che non si improvvisano e che hanno bisogno di saldi indirizzi politici e amministrativi. Sottolineo

questo aspetto perché nella impostazione dei problemi, non raramente si tiene conto solo del versante della operatività politica e si dimentica, con grave errore, il versante amministrativo, il versante di chi deve concretamente realizzare i progetti. Alcune città peraltro, penso a Torino, si sono attrezzate con organismi, uffici, che si occupano del tema con profilo internazionale. Credo che costruire una sinergia tra il livello centrale e il livello periferico sia una delle chiavi per uscire dalla situazione attuale.

Un'ultima questione. La città non è una categoria dello spirito e non è una categoria unitaria. È una realtà fondata su flussi ininterrotti di persone, di idee e di merci e sui rapporti che intercorrono tra questi flussi e i diversi luoghi. Alcune città hanno perso i confini; dove finiscono Milano, Torino, Roma, Napoli? Quando Guido Martinotti nella sua polemica sferzante sulla denominazione di città metropolitane proponeva invece la definizione di metacittà<sup>1</sup> non poneva un problema linguistico, ma identitario e interpretativo del mutamento. E dobbiamo pensare che non ci sono solo le grandi città. La specificità italiana è costituita anche da piccole città che sono luoghi di grande interesse storico, culturale, produttivo, turistico e ci sono aree apparentemente marginali anche nelle cosiddette aree forti, ad esempio la Toscana, l'Emilia, la Lombardia nelle quali vivono persone, si muovono merci, si agitano fermenti culturali. Walter Benjamin, nelle sue immagini di città, riflessioni sulle città europee, non trascurò le piccole città. Scrisse su Parigi, Napoli, da Mosca, ma anche

su Weimar e su San Gimignano. Il discorso è complesso anche perché la geografia istituzionale del nostro Paese è ricca ma frammentata. A questo proposito bisogna introdurre criteri di ragionevolezza nel policentrismo anarchico che ci caratterizza e che costituisce un freno potente alla nostra competitività. Questo, credo, dovrebbe diventare uno degli obiettivi prioritari del futuro governo.

---

**1** <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/11/Un-progetto-per-le-aree-interne-15-dicembre-roma.pdf>



# Il contributo delle scienze sociali alla progettazione delle politiche per uscire dalla crisi

SERGIO RISTUCCIA, PRESIDENTE ONORARIO DEL CONSIGLIO ITALIANO PER LE SCIENZE SOCIALI (CSS)

**L**a riunione di oggi del Forum Politiche Urbane consente di fare un bilancio di un anno intenso di attività, ma anche di valutare il metodo seguito come metodo che intende rispondere ad alcune esigenze di riorganizzare e rilanciare il discorso e la progettazione delle politiche. Avrei voluto dedicare oggi qualche spazio di discussione su questo punto dialogando con Guido Martinotti. Purtroppo, possiamo soltanto dedicare alla sua memoria questo incontro. Cosa che peraltro facciamo con animo commosso e grande nostalgia.

Eppure, credo ugualmente opportuno soffermarmi e spiegare questo riferimento a Guido. Ricordo che nell'ambito del Consiglio italiano per le Scienze Sociali è sorta spesso la domanda: chi sono i nostri interlocutori? Con chi dobbiamo cercare di parlare perseguendo gli scopi statutari della nostra associazione che vogliono il nostro contributo all'analisi e alla formulazione delle politiche pubbliche? Qualche anno addietro, in una Assemblea in cui si discuteva di questo, Guido espose un'idea forte: nella rete confusa e strappata dei rapporti fra luoghi, pochi, di studio e ricerca sulle politiche fuori da logiche meramente accademiche e centri istituzionali di decisioni, Guido riteneva che fosse frustrante l'inseguimento dei "policy makers", o presunti tali. Ma fosse fondamentale parlare e dialogare con quella "intelligenza collettiva" che si esprime con forti interessi e curiosità conoscitive intorno a specifici problemi e temi del vivere contemporaneo. Parlare e dialogare con

chi vuole avere consapevolezza di questi problemi per poi partecipare alla loro soluzione. Egli pensava al pubblico spesso folto degli ormai tanti festival delle scienze e a varie iniziative similari in sedi universitarie e non.

Ecco, io ritengo che il Forum può rappresentare un'interessante applicazione dei suggerimenti di Martinotti. Da una parte, il legame stabilito fra vari soggetti associativi di ricerca e studio intorno al tema cruciale delle politiche urbane crea un'utile stanza di compensazione e accrescimento delle conoscenze e delle idee progettuali, dunque alimenta l'"intelligenza collettiva"; dall'altra, costituisce il percorso per ritrovare un dialogo con soggetti "policy makers". Anzi, per agevolare la costituzione o ricostituzione di centri istituzionali più direttamente coinvolti nei processi di decisione. L'Intergruppo parlamentare e il CIPU ne sono un esempio.

L'importante è, dunque, mantenere la carica "pro-attiva" di questo Forum. I temi intorno ai quali si articola il lavoro del Forum saranno via via illustrati dai tanti interventi che ora si susseguiranno. Non devo farne alcuna anticipazione.

Tuttavia, mi permetto qualche sottolineatura e raccomandazione.

La *prima* riguarda il metodo che deve continuare ad essere interdisciplinare, non tanto per una formale fedeltà verso lo spirito distintivo di un consesso come il Consiglio per le Scienze Sociali che persegue con tenacia la collaborazione, intorno ai problemi sociali concreti, fra le scienze, quelle sociali in particolare; quanto

per l'evidenza del valore superiore di una conoscenza della realtà che derivi da un organizzato apporto delle varie discipline su questioni determinate e cruciali. Di recente, per fare un esempio, c'è stato un convegno sulle aeree interne del paese, i loro cambiamenti d'ordine geografico/economico-sociale, da cui sono derivate conoscenze preziose che a mio giudizio dovrebbero rifluire nel lavoro di ridefinizione delle province in Italia. Esercizi di ristrutturazione che non tenessero conto di questi e di altri apporti disciplinari lavorerebbero in gran parte sulla sabbia.

La *seconda* riguarda l'impegno delle scienze sociali, ma non soltanto di queste, intorno ai problemi gravi di una grave crisi economica com'è quella che stiamo vivendo. È appena uscito un libro, presso Feltrinelli, sulle Tre Culture di uno psicologo americano di Harvard (Jerome Kagan) che tratta del tema "scienze naturali, scienze sociali e discipline umanistiche nel XXI secolo" per il quale ho scritto il saggio introduttivo all'edizione italiana. Concludo il mio ragionamento sul tema della grande crisi sottolineando l'inderogabile che le scienze sociali diano il loro contributo per suggerire, progettare e monitorare soluzioni in misura ben più intensa ed efficace di quanto oggi avvenga. Anche nell'ambito delle scienze sembra spesso che i problemi siano percepiti solo come problemi degli altri.

Ebbene, nel campo di cui oggi ci occupiamo c'è molto da fare. Il Forum ha già sollecitato ragionamenti interessanti sulla limitazione del consumo di suolo e sulla ristrutturazione urbana. Sul piano legislativo è stato elaborato il testo di un'apposita proposta di legge. Ovviamente, non ci si può fermare a questo. Per esempio, la profonda crisi dell'industria della costruzione e dell'edilizia, che rimane pur sempre un asse portante del sistema produttivo complessivo del paese, non vuole soltanto politiche quali che siano di investimento, quando mai possibili, ma vogliono progettazioni che non ripetano per-

corsi stancamente consueti e sollecitino invece un rinascimento anche edilizio delle città. Le *smart cities* sono anche questo. Bisogna lavorarci alla svelta.

# L'Intergruppo parlamentare per le Politiche urbane: perché e cosa

ENRICO LA LOGGIA, CAMERA DEI DEPUTATI, PROMOTORE DELL'INTERGRUPPO  
PARLAMENTARE PER LE POLITICHE URBANE

**V**orrei soffermarmi su come siamo arrivati all'incontro di oggi, con una breve premessa. Ho sempre pensato che gli argomenti che si trattano in Parlamento debbano essere espressione di esigenze nate nell'ambito di un contesto sociale, nel Paese, nel convincimento che se un'esigenza nasce, si radica e diventa diffusa, i cittadini la sentono propria. In questo caso dovrebbe essere compito del Parlamento affrontarla, consultare gli esperti, trovare le soluzioni per dare una risposta convincente. È un po' quello che troviamo in diversi ordini di pensiero. Penso a Sturzo, a Bissolati, ad Einaudi. Tutti e tre, in momenti storici diversi, ritenevano che una classe dirigente si misurasse per la capacità di guidare i processi di trasformazione della società nelle variegate necessità che si rinnovano nel corso del tempo. Questo è il compito della Politica. Le altre non possono rientrare nella definizione di politica. Saranno altro. Non bastano però le idee. Occorrono uomini che, nella più assoluta libertà, provino ad incontrarsi per trovare insieme le soluzioni. Nella mia premessa ci sono due ulteriori condizioni pregiudiziali: quelle che io chiamo deontologia politica e deontologia burocratica. Non sempre si trovano entrambe. Questo argomento che tanto ci ha interessato è una sorta di banco di prova. Ha origine nel settembre 2011, quando un gruppo di noi costituì spontaneamente un Intergruppo parlamentare, senza chiedere il permesso a nessuno. Esponenti politici e parlamentari di gruppi fra di loro normalmente contrapposti: parlo degli amici Vitali, Lanzillotta, Causi e altri che man mano si sono aggiunti.

Abbiamo chiesto la collaborazione di Astrid e di Franco Bassanini, al quale va il nostro ringraziamento particolare per il sostegno di competenze, struttura ed esperienza professionale, per intraprendere questo percorso che ha prodotto risultati concreti. Tra cui diverse proposte che avevamo predisposto per l'allora Governo Berlusconi, poi inoltrate al Governo Monti, sulle Province, sulla riforma costituzionale, il sistema elettorale, la riforma del debito pubblico, come incentivare lo sviluppo, riequilibrare il rapporto tra PIL e debito pubblico e altre ancora. Un lavoro imponente tra persone che avevano stima e grande rispetto reciproco. Questa è quella che chiamo deontologia politica che, quando si accompagna alla deontologia burocratica, produce risultati concreti.

Facciamo un salto di un mese. Ci ritroviamo, nella stessa sede, grazie a Walter Vitali, ad affrontare finalmente – dopo qualche decennio di sciattezza intellettuale sul tema – l'argomento delle politiche urbane. C'entra la qualità delle persone che si sono occupate di questo argomento, è questa la qualità della politica. Se andiamo a scavare il perché non siano state precedentemente fatte tali politiche, o non abbiano avuto successo, vediamo che la realtà è che la politica organica che mette insieme le esigenze di una politica urbana si va a scontrare con interessi forti, radicati e particolari. Basti l'esempio dell'invenzione di un modulo che possa essere calibrato per un'area urbana di centomila abitanti. Non è così difficile immaginare – forse anche risparmiando risorse finanziarie – che in un contesto urbano di centomila abitanti deb-

banano esserci alcune cose a servizio dei cittadini. Ci siamo occupati ampiamente di federalismo fiscale, quindi di LEA, LEP, in attuazione del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione. Quanti servizi, quanti asili nido, quanti pronto soccorsi, quanta assistenza ad anziani e portatori di handicap, quale tipologia e perché di trasporto urbano, quale modello di distribuzione idrica, energetica? Non è difficile immaginare un modulo. Ma se stabiliamo un modulo oggettivamente condivisibile, il clientelismo subirà una forte sconfitta. E qui c'entra la deontologia politica, laddove purtroppo il clientelismo spesso preme contro l'intelligenza delle soluzioni. In quei casi, l'obiettivo delle clientele non era quello di offrire ad un contesto urbano il meglio ottenibile, anche sulla base di esperienze diverse europee, americane. L'obiettivo era altro, al di fuori della buona politica, e qui la classe politica, trasversalmente agli schieramenti, non ha fatto una buona figura.

Tornando a noi, ci siamo posti questo tema. A costo zero, la cosa più semplice è stata suggerire la Costituzione di un Comitato interministeriale con la possibilità di coordinare un progetto, con i Ministri, le risorse, le strutture burocratiche date. Detto fatto. Il nostro progetto è stato inserito all'art. 12 bis del decreto-legge n. 83/2012 poi convertito in legge.

Ricordo che l'ultimo che si occupò di politiche urbane avendone responsabilità ministeriale è stato, negli anni Ottanta, Tonioli. Trent'anni di vuoto, di risorse sprecate, di servizi non erogati, di prestazioni non adeguate.

Noi abbiamo tentato di fare tutto ciò, e abbiamo individuato cinque ambiti sui quali si tratterà Vitali: la difesa del suolo e riqualificazione urbana; i trasporti e la mobilità sostenibile; strategia europea per il risparmio energetico e il clima; cultura, Università e smart cities; lavoro, sociale e welfare. Abbiamo cercato di patrimonializzare quello che avrebbe dovuto essere da tempo già patrimonio comune. Abbiamo preso spunto da una Risolu-

zione approvata dalla Commissione ambiente del Senato, con la quale si tenta di indicare un complesso di misure incisive con la finalità di monitorare e limitare il fenomeno del consumo di suolo delle aree urbane attraverso il recupero e la riqualificazione di aree già edificate. Immaginate le resistenze a livello locale, burocratico, clientelare, solo pronunciando questo obiettivo indispensabile. Alla quale la politica non può sottrarsi. Per tre fondamentali ragioni: l'aumento della quota di popolazione che risiede nei centri urbani (un dato che è sotto gli occhi di tutti, eppure l'inerzia è di lunga data. Nelle città risiede oggi il 50% della popolazione mondiale, e un terzo di quella europea). De Gasperi diceva che uno statista pensa alle generazioni future, un politico invece alle elezioni future. Allora, uno statista che guardi al 2050 sa che per quell'anno si prevede che la densità delle città raggiungerà, a livello mondiale, il 70% dell'intera popolazione. Noi ci stiamo pensando.

E da questo discende la seconda ragione, ovvero la consapevolezza che l'esito delle sfide fondamentali per la crescita e il benessere sotto il profilo sociale ed economico dipende dalla sorte delle città e da come sarà organizzata la vita all'interno di esse. Di qui l'esigenza di un modulo da stabilire per un agglomerato urbano di media grandezza quale quello di centomila abitanti, da dividere, o moltiplicare secondo le esigenze. Ovviamente, con tutti gli adattamenti e gli aggiustamenti richiesti.

Una terza ragione sta nella simile consapevolezza che si manifesta nella legislazione e nella programmazione degli interventi a livello europeo, in riferimento all'organizzazione dei fondi strutturali. Basterebbe soltanto questo ad azzerare il ritardo che le nostre Regioni Obiettivo 1 hanno nell'utilizzazione, nella programmazione e nella spesa rispetto all'autorizzazione dei fondi strutturali. La normativa relativa al periodo di programmazione 2014-20 riconosce una particolare rilevanza ai progetti per

le città, destinati alla realizzazione di uno sviluppo urbano sostenibile nella misura del 5%. Perderemo anche queste risorse?

Tutto questo l'abbiamo rappresentato in una riunione del 4 ottobre scorso, dopo la costituzione del CIPU, al Presidente del Consiglio e al Ministro Barca perché se ne facessero carico. Abbiamo voluto, poi, lasciare un segno, con un disegno di legge sul consumo di suolo – perfettibile, integrabile. Chiediamo, anzi, che su questo ci sia dibattito e un contributo di idee – depositato (primi firmatari al Senato Della Seta e Vitali – AS 3624<sup>2</sup> e alla Camera La Loggia, Lanzillotta e Tabacci – AC 5658<sup>3</sup>) e lasciato come impegno ai colleghi che parteciperanno al prossimo Parlamento. Quella urbana è una politica trasversale in molti sensi, per il suo intrecciarsi ad ambiti differenti di Governo, Stato, Regioni, enti locali, amministrazioni. Anche perché la nostra architettura costituzionale prevede una molteplicità di sedi istituzionali. Io sono affezionato all'organo Conferenza Stato-Regioni: quante volte siamo riusciti a fare una sintesi tra le esigenze espresse a livello ministeriale e quelle, talvolta neanche composte al proprio interno, delle Regioni, degli enti locali tra loro diversi? Quello può essere il luogo della sintesi su una proposta che non può che venire dal Governo o per iniziativa parlamentare trasversale.

La frammentazione delle competenze d'iniziativa ha rappresentato fino ad ora uno dei punti di più evidente debolezza del nostro Paese nell'affrontare i problemi dell'organizzazione urbana, come ha ricordato anche il Ministro Barca nell'incontro del 4 ottobre scorso a proposito di modalità di utilizzo dei fondi europei con un approccio integrato.

Abbiamo allora voluto lasciare un'eredità a cavallo tra i due Governi e i due Parlamenti che ci saranno. Questo incontro di oggi è stato organizzato per permettere a tutti i soggetti che in vario modo operano nel settore delle politiche urbane, in forma aperta, di fornire

contenuti per la definizione di un'agenda per le politiche urbane.

Questa è la storia del perché e del cosa.

Ringraziando tutti voi per avere accolto il nostro invito.

---

<sup>2</sup> <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/16/DDLPRES/697634/index.html>

<sup>3</sup> [http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0067440.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0067440.pdf)

## Rompere in modo esplicito l'uniformità dell'ordinamento amministrativo

GIUSEPPE DEMATTEIS, POLITECNICO DI TORINO, SOCIO DEL CSS

L'On. La Loggia ha fatto la storia che ci ha portati oggi qui. Io provo a fare una preistoria delle ragioni che spiegano il ruolo del CSS su questo tema. Una preistoria che ha inizio nel 2008, quando il Consiglio ha deliberato la costituzione e l'avvio di una Commissione multidisciplinare sul Governo delle città – composta da Soci del CSS e vari esperti – che ho avuto il piacere di coordinare e che ha lavorato alacremente per quasi tre anni. Nella primavera del 2011 abbiamo pubblicato sul sito Web del CSS un Libro bianco che riassume le proposte elaborate dalla Commissione (prima discussa in un incontro alla Camera con *italiadecide*, il primo Forum al quale hanno partecipato molti sindaci ed amministratori, nel dicembre 2010), e poi un volume collettaneo (“Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre”, che ho curato per l'editore Marsilio nel 2011<sup>4</sup>) con i ragionamenti e i dati che ci hanno condotto a formulare quelle proposte.

Credo che con questo lavoro siamo arrivati al momento giusto, cogliendo un momento in cui il problema del governo delle città era finalmente maturo. Con la fortuna, quindi, di avere ascolto presso le sedi parlamentari e di governo. Nel febbraio 2012, abbiamo presentato i risultati del lavoro della Commissione, discutendolo con decisori, amministratori e studiosi terzi, in formule sempre diverse, sempre interdisciplinari. A Roma, alla Camera dei Deputati, con il Ministro Barca, con l'esito dell'avvio di un Tavolo tecnico di lavoro di supporto. E a Milano, ad un tavolo molto importante, con la partecipazione di rappresentanti delle grandi città, dal Sindaco Pisapia all'ex Sindaco Chiamparino<sup>5</sup>.

Il 4 ottobre, come illustrato dall'on. La Loggia, siamo stati ospiti dell'Intergruppo parlamentare con il Presidente Monti.

Tutto questo sta a dimostrare la capacità e la volontà che non soltanto noi come CSS, ma altri gruppi ed associazioni quali *italiadecide*, hanno di elaborare proposte utili al governo delle città e di supportare i processi decisionali del Parlamento e del Governo. Con un contributo di avvio, ad esempio. Al nostro impegno è corrisposto altrettanto impegno fattivo da parte della politica nazionale che era quella più difficile da coinvolgere sui problemi della città, per lungo tempo assente. Superando così le nostre aspettative iniziali. Siamo lieti di constatare che in un anno così turbolento per la politica italiana ci siano stati politici e tecnici capaci di impegnarsi in temi non di breve respiro ma vitali per il futuro del Paese.

Non starò qui a ricordare le tematiche del nostro Libro bianco che hanno cominciato a trovare ascolto e applicazione in numerose decisioni del Governo, ma una voglio citarla, per sottolineare l'auspicio che si prosegua al più presto su questa strada. Si tratta della legge n. 135 del 2012 che con l'art. 18 e la connessa norma programmatica, apre la strada al regime di autogoverno differenziato delle città metropolitane e, speriamo presto, anche delle altre città italiane, le cui diversità di contesto non possono più essere ignorate. Intanto però va constatato con soddisfazione che per la prima volta si rompe in modo esplicito l'uniformità dell'ordinamento amministrativo, sui cui mali noi avevamo tanto insistito. Parallelamente, anche con la proposta di legge sul contenimento del con-

sumo di suolo e la rigenerazione urbana si vuol porre rimedio ad una delle più grandi storture del nostro sistema nazionale.

Il tema delle nuove realtà urbane-metropolitane è quello che stava più a cuore al nostro carissimo amico Guido Martinotti che oggi ricordiamo e che, insieme a Marco Cammelli, è stato uno dei membri più attivi della nostra Commissione. Egli è più volte intervenuto in proposito e in particolare sul delicato problema della definizione delle nuove realtà metropolitane. Guido era un limpido esempio di intellettuale critico, ma al tempo stesso propositivo, impegnato nella realizzazione delle riforme. Chi desideri onorare la sua memoria seguendo l'esempio non potrà fare a meno di sottolineare l'urgenza di ripensare in termini funzionali questo aspetto della riforma costituzionale, in modo che esso possa avere una realizzazione aderente alla situazione attuale, capace cioè di superare idee e realtà obsolete a cui purtroppo è ancora ferma la nostra organizzazione burocratica amministrativa. Ciò comporta un rilevante impegno nell'analisi sistematica delle trasformazioni recenti e in atto nei territori urbani del paese, propedeutica ad ogni futura azione. Il CSS è disponibile a continuare a dare un contributo, anche alla Segreteria tecnica del CIPU che, come ha ricordato Fabrizio Barca nel Forum del 4 ottobre scorso, dovrà impegnarsi molto sul piano della conoscenza e dell'elaborazione degli strumenti tecnici. Sarebbe un passo fondamentale per superare l'anomalia italiana prima ricordata dal Presidente Violante.

---

<sup>4</sup> <http://www.consigliosocietali.org/publicazioni/54/le-grandi-citt-italiane-societ-e-territori/>

<sup>5</sup> [http://www.questeistituzioni.it/public/upload/File/162/RIPARTIRE\\_DALLE\\_CITTA'.pdf](http://www.questeistituzioni.it/public/upload/File/162/RIPARTIRE_DALLE_CITTA'.pdf)

## Il tema urbano tra austerità e sviluppo: un programma in cinque proposte di lavoro

WALTER VITALI, SENATORE DELLA REPUBBLICA, PROMOTORE DELL'INTERGRUPPO  
PARLAMENTARE PER LE POLITICHE URBANE

**L**e conclusioni degli ultimi due Consigli europei vanno nella stessa univoca direzione. Il 18 e 19 ottobre scorsi il Presidente Barroso ha riferito sull'attuazione del patto per la crescita e l'occupazione, mentre il 13 e 14 dicembre è stata esaminata la tabella di marcia proposta da Van Rompuy per un'autentica unione economica e monetaria.

In entrambi i casi è emersa con forza la necessità di mettere al centro la crescita dell'economia reale e l'aumento dell'occupazione se si vogliono consolidare i risultati ottenuti sui mercati finanziari per arginare la crisi dei debiti sovrani. È sempre più evidente che austerità e sviluppo non vanno contrapposte poiché sono le due facce della stessa medaglia.

Torna quindi prepotentemente al centro dell'attenzione la strategia Europa 2020 e la piena attuazione dei suoi obiettivi. Anche il Presidente Obama, nel suo giuramento, ha detto che l'America non può più agire da sola di fronte alle grandi sfide del mondo di oggi, e che "preservare le nostre libertà individuali richiede in ultima analisi l'azione collettiva".

Il nuovo Parlamento e il nuovo Governo che usciranno dalle urne inizieranno il loro cammino nella situazione descritta dal Bollettino economico trimestrale di gennaio della Banca d'Italia. Come è noto esso contiene la previsione, rivista al ribasso, di una ulteriore flessione del PIL di -1% nel 2013, e di un possibile ritorno alla crescita nella seconda metà dell'anno. Ma la condizione è che si consolidi il riequilibrio dei conti pubblici e si intensifichi lo sforzo di riforma volto a rilanciare la com-

pettività e a innalzare il potenziale di crescita dell'economia.

Il tema delle città si colloca a pieno titolo in questo contesto, ed è una delle chiavi per afferrare la ripresa nel 2013, per intraprendere la strada di uno sviluppo equo e sostenibile e per dare un senso di prospettiva ai grandi sacrifici che stanno facendo gli italiani.

C'è una prima considerazione di metodo che è bene fare. Sarebbe riduttivo confinare l'Agenda urbana nell'ambito delle politiche straordinarie di coesione territoriale e di utilizzo dei fondi strutturali europei, sia quelli del ciclo attuale sia quelli degli anni 2014-2020. Anzi, di più, sarebbe un grave errore.

Il Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca, che presiede il Comitato interministeriale per le politiche urbane, ha recentemente presentato al confronto pubblico un documento approvato dal Governo a fine dicembre dal titolo "Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020".

In esso le città sono indicate come una delle tre principali opzioni strategiche, insieme al Mezzogiorno e alle aree interne. Ciò è in perfetta coerenza con la sollecitazione che viene dall'Unione europea la quale ha indicato, con la proposta di nuovo Regolamento del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, che almeno il 5% delle risorse assegnate a livello nazionale siano destinate ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile delegate alle città. La Commissione ha inoltre deciso di istituire una piattaforma per lo sviluppo urbano alla quale devono partecipare un massimo di 300 città,



con 20 città per ciascuno Stato membro indicate nei contratti nazionali di partenariato.

Nel documento è scritto giustamente che “la carenza di innovazione produttiva e sociale che caratterizza il Paese può essere contrastata solo a partire da una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle città”.

Ma è anche scritto che “una volta ancora i fondi comunitari nulla potranno in assenza di una strategia generale”, e si richiama la necessità di una cornice più ampia di riforme per dare una veste adeguata alle politiche per le città. Più volte si ribadisce che il Governo si deve dare una strategia, con il Comitato interministeriale per le politiche urbane, e si afferma che in questo contesto “la programmazione dei fondi comunitari può costruire prototipi e svolgere un ruolo di sprone”.

Ecco, quindi, qual è il ruolo principale del Parlamento e dell'Intergruppo per l'Agenda urbana che dovrà continuare la sua azione anche nella prossima legislatura mantenendo il carattere trasversale ai diversi schieramenti che ha finora avuto. Esso avrà il compito di dare gambe, anche legislative, ad un insieme di politiche ordinarie per le città, rispetto alle quali gli interventi straordinari devono svolgere una funzione di stimolo e di anticipazione, ma in modo aggiuntivo e non sostitutivo ad esse.

E questo potrà essere fatto solo se, insieme a Governo e Parlamento, continueranno ad agire altre due forze trainanti che ci hanno portato fino all'istituzione del CIPU. Esse sono le città, cui vanno affiancate le regioni per i poteri da queste esercitati, e il mondo della cultura, della ricerca e delle competenze, oggi qui molto ben rappresentato, al quale spetta il compito di alimentare continuamente la discussione e il confronto anche con le migliori esperienze degli altri Paesi. Guido Martinotti ne era un esempio di prim'ordine, così come la discussione che ha portato all'istituzione del CIPU è stata promossa anche dalla pubblicazione del Libro Bianco sulle città del Consiglio italiano per le

Scienze Sociali, curato da Giuseppe Dematteis e Marco Cammelli.

Vi sono però due condizioni preliminari perché questo accada.

La prima è che bisogna sbloccare la capacità di investimento delle città, fortemente compressa dalle manovre finanziarie, per ridare loro respiro finanziario e autonomia fiscale. È una delle condizioni principali anche per la ripresa economica, poiché le città promuovono la gran parte della spesa per investimenti pubblici dell'intero Paese.

La seconda riguarda l'importante innovazione istituzionale delle città metropolitane, che deve essere attuata senza incertezze. Si potrà finalmente dare vita con i loro Statuti a ordinamenti differenziati nelle funzioni, nella loro articolazione territoriale interna, nel sistema elettorale e nelle forme di partecipazione dei cittadini. Si tratta di un primo passo verso il superamento della soffocante uniformità del nostro ordinamento amministrativo che si potrebbe estendere ulteriormente.

Tra i suoi primi compiti il nuovo Governo avrà la presentazione al Parlamento del Programma nazionale di riforma per il 2013, a partire dallo stato di attuazione di quello per il 2012 e dalle osservazioni del Consiglio europeo del luglio scorso.

Come risulta evidente da quello dello scorso anno, tutte le azioni necessarie per il raggiungimento degli otto obiettivi nazionali della strategia Europa 2020, nessuna esclusa, richiedono un ruolo attivo delle città.

L'Agenda urbana che dovrà essere elaborata avrà perciò il compito prioritario di indicare il modo attraverso il quale le città saranno messe nelle condizioni di contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni necessarie e dei tempi previsti.

Essa dovrà inoltre contenere le iniziative legislative che sono necessarie, i Piani operativi per ciascun settore e sarà necessariamente

accompagnata dagli interventi straordinari che utilizzeranno i fondi comunitari e che andranno più precisamente indicati nell'atto di partenariato per le politiche di coesione con la Commissione europea.

Come Intergruppo parlamentare, nell'incontro con il Presidente Monti del 4 ottobre scorso, abbiamo indicato cinque punti fondamentali per la predisposizione di proposte anche legislative che servissero a gettare le basi per l'Agenda urbana.

Siamo riusciti a depositare formalmente la proposta relativa al primo di questi, sicuramente uno dei più importanti, relativo al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana. In esso si propongono misure fiscali per la riduzione del consumo di suolo e obiettivi temporalmente definiti analogamente a quanto viene fatto in Germania, insieme a misure per la riqualificazione del già costruito le quali, insieme al Piano città, rappresentano il volano per rilanciare su basi nuove anche l'industria edilizia.

Cercheremo di elaborare proposte legislative anche sugli altri quattro punti, in modo da consegnarli all'Intergruppo della prossima legislatura il quale avrà il compito di valutarle ed eventualmente presentarle.

Sul secondo punto, quello relativo alle infrastrutture dei trasporti e la mobilità sostenibile, le norme più importanti sono: quelle per la programmazione e le modalità di finanziamento delle grandi infrastrutture; la disciplina per introdurre anche in Italia il Debat Public sulle opere pubbliche come avviene in Francia; la costituzione di un Fondo nazionale per i servizi ferroviari in area urbana alimentato dai proventi dei sovrapedaggi autostradali sui veicoli maggiormente inquinanti.

Il terzo punto riguarda la strategia in materia di clima ed energia. Si tratta di definire un pacchetto di incentivi per le città che attuano Piani energetici ed ambientali in linea con gli obiettivi europei, anche attraverso un supporto

tecnico per la loro elaborazione e finanziamenti dedicati.

Le priorità del quarto punto, cultura, Università e smart cities, sono: la definizione organica dei compiti dei vari livelli istituzionali in materia di cultura e la creazione di sistemi unitari nelle aree urbane, con il trasferimento delle istituzioni oggi gestite dallo Stato; l'individuazione di finanziamenti e procedure per realizzare almeno dieci nuovi grandi campus nelle Università che assicurano i migliori livelli qualitativi; lo sviluppo dell'Agenda digitale con particolare riguardo agli obiettivi europei per la diffusione della banda larga.

Il quinto punto, lavoro e welfare, richiede: la riorganizzazione dei servizi per l'impiego in relazione diretta con le politiche attive del lavoro; misure che promuovano la condivisione del lavoro di cura tra uomini e donne per una vera eguaglianza di genere; l'unificazione in capo alle regioni e alle comunità locali di tutti gli interventi in campo socio-assistenziale, compresi gli interventi monetari oggi gestiti dall'INPS, per favorire il più possibile l'innovazione sociale.

Non credo si tratti di un programma ambizioso. È quanto strettamente necessario per recuperare il terreno perduto, al quale potremo guardare con fiducia se il cammino fin qui avviato, con il contributo determinante del Ministro Barca, verrà proseguito e rafforzato nella prossima legislatura.

## Riprogettare il centro: la lepre città ha di nuovo preso vantaggio sulla tartaruga Stato

GIOVANNI VETRITTO, CAPO DELLA SEGRETERIA TECNICA DEL MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE

**M**i trovo qui nella scomoda condizione di chi si trova a parlare avendo indosso, una sull'altra, due giacche.

Sono intervenuto una prima volta al Forum per il governo del territorio organizzato dal CSS e da Italiadecide nel dicembre 2010, ero dall'altra parte in sala, e questa volta sono salito agli onori del tavolo, credo, solo per il lavoro svolto negli ultimi mesi nella Segreteria tecnica del Ministro Barca. E quindi parlerò, come mi è stato chiesto, di quanto ha fatto il Governo, ma non posso non sentirmi a pelle anche le vesti del CSS, in quanto ho incominciato a sillabare le questioni delle istituzioni con Sergio Ristuccia, sulle pagine della rivista *queste istituzioni*, ai convegni del CSS. Allora, nella seconda parte del mio intervento proverò a manifestare qualche insoddisfazione sulla situazione che lasciamo in eredità alla prossima legislatura, spogliandomi del ruolo istituzionale e tenendo addosso la sola giacca del CSS.

Il punto di partenza non può che essere il discorso di insediamento del Governo del Presidente Monti. Se andiamo a rileggerlo, vedremo che non c'è una sola affermazione esplicita di attenzione alle città. E quindi la rinnovata attenzione per le città che si attribuisce ai decisori politici, ma che inizia a coinvolgere anche gli osservatori più avvertiti, è dovuta ad una forte spinta ed interazione con l'Intergruppo parlamentare, non ad una azione programmatica del Governo in quanto tale.

Tutto ciò che in questa fase conclusiva dell'azione di governo ci troviamo a consolidare è frutto di una razionalizzazione a posteriori, che ci è consentita soprattutto dall'istituzione del CIPU.

Ci sono, sì, almeno tre elementi di grande rilievo nell'attività governativa che hanno riguardato le città, e che però dipendevano in maniera significativa da sensibilità personali di singoli Ministri, da pressioni forti di stakeholder e di pezzi di apparato centrale dello Stato, da progettualità legislative di grande momento ma sollecitate dall'esterno. Non da un consapevole e condiviso indirizzo di governo.

Mi riferisco al progetto sulle *smart cities* del Ministro Profumo, che però è partito con una grande enfasi sull'aggettivo 'smart' e forse una minore consapevolezza sul sostantivo 'cities'.

C'è poi il Piano Città, che nasceva da una proposta del vice Ministro Ciaccia, ma anche da una forte richiesta del mercato immobiliare. Il Piano ha avuto due pregi: avere, in primo luogo, mobilitato risorse, seppure non ingenti, attorno a progetti cantierabili; ma anche, in secondo luogo, aver sollecitato l'invio, da parte dei Comuni d'Italia, di oltre quattrocento progetti di riqualificazione urbana. Questi ultimi incominciano a costituire una sorta di banca dati del possibile, ovvero di progetti che a fronte di nuove risorse potrebbero essere realizzati nella direzione della rigenerazione urbanistica.

Il terzo elemento dell'azione governativa sulle città è la norma – non andata a buon fine,

ma che resta in eredità alla prossima legislatura insieme al ddl parlamentare sul consumo di suolo – pensata dal Ministro Catania per tornare a porre paletti a difesa dei terreni agricoli, che indirettamente tende a circoscrivere l'ambito urbano per differenza; una misura che, in un Paese come l'Italia, rinvia a quel discorso più generale sul governo del territorio, prima che delle sue specificità, che mi è sembrato di capire fosse al centro delle preoccupazioni di Sergio Ristuccia.

Nel momento in cui la proposta dell'Intergruppo parlamentare per la costituzione del CIPU è diventata legge, ci siamo trovati a razionalizzare a posteriori una serie di interventi nati, dunque, senza una consapevolezza sistematica.

Nonostante questa debolezza iniziale, attraverso alcuni precisi passaggi, questa ultima fase di governo ci consentirà di tentare di capitalizzare quanto fatto, e di elaborare una sorta di testimone per la compagine di Governo che seguirà. Perché le attività che prenderanno forma in futuro nell'ambito di questo Comitato, stabile perché istituito per legge, incomincino sin dall'inizio della prossima legislatura a prefigurare una riflessione ordinata sulle politiche urbane ordinarie e aggiuntive.

Già oggi, nella riunione mattutina di insediamento del CIPU – lo dirà meglio il Ministro quando arriverà – è emersa l'idea di un documento da lasciare all'interno del CIPU sulle priorità di politica ordinaria per le città, da tenere a mente anche nella linea di intervento della programmazione delle risorse aggiuntive 2014-20; un testo snello, incentrato sulle politiche ordinarie necessarie affinché le politiche aggiuntive abbiano la propria effettiva funzione, invece di quella rimediale alla mancanza di politiche ordinarie troppo spesso finora assegnata loro.

Un passaggio ulteriore sarà l'inizio della definizione del PNR, il Piano nazionale delle riforme, che è il documento con il quale ogni

anno i Paesi riferiscono a Bruxelles del loro percorso di risanamento; anche all'interno di questo secondo documento le città potranno – come era nostra intenzione dall'inizio – trovare un posto e le relative politiche una definizione maggiore. Per fare emergere il tema delle città avvicinandolo al posto che merita nelle politiche urbane.

Fin qui, come persona che ha lavorato a fianco di un Ministro come Fabrizio Barca sottolineo il consolidato, le ragioni di soddisfazione per quello che lasciamo, seppure per razionalizzazione *ex post*, come detto.

Ora, però, mi permetto di ragionare con maggiore libertà anche su alcuni limiti dell'azione di governo di questi pochi mesi, e lo faccio in maniera un po' sciolta, sia perché siamo al “rompete le righe” dell'Esecutivo, sia perché mi sento in diritto di parlare anche per la mia affiliazione culturale al CSS, il cui marchio di fabbrica è quello spirito critico evocato oggi più volte.

Qui voglio dire rapidamente cinque cose.

**1** Che cosa intendiamo quando parliamo di città. Ho riscontrato infatti due sensibilità all'interno del Governo, magari non contrapposte, ma che sfumano l'una verso l'altra tra due polarità, rispetto alle quali occorre prendere posizione. Provo a dirla in questo modo. Abbiamo dati che ci dicono alcune cose: primo, la gran parte del valore aggiunto prodotto nei Paesi che ancora riescono a fungere da traino per l'economia mondiale si produce nelle città; secondo, la crescita non è più un risultato economico che deriva soltanto dal governo centrale di alcune grandi variabili macroeconomiche (se mai lo è stato), ma è anche la somma di alcune dinamiche di sviluppo che tendono a prodursi sui territori; ed oggi, nella nuova configurazione dell'economia globalizzata, prevalentemente nelle città, in quanto unici luoghi del pianeta nei quali si possono produrre quelle esternalità positive che portano le grandi imprese “dis-in-

tegrate” (per dirla con Antonio Calafati) in punti di produzione a rete su base mondo (e non più integrate nella piramide fordista auto-sufficiente e organizzata per prossimità spaziale) ad insediare le parti più pregiate delle loro filiere produttive in luoghi che non possono essere altro che città, motori del nuovo sviluppo. Se andiamo a recuperare la vecchia metafora di Fernand Braudel, la “lepre” città ha di nuovo preso vantaggio sulla “tartaruga” Stato. Se noi continuiamo a ragionare del poco sviluppo italiano, sia sul piano della crescita economica sia su quello della inclusione sociale, soltanto come conseguenza delle difficoltà di controllare le variabili macroeconomiche di finanza pubblica, siamo fuori strada.

Ciò detto, torno alle due sensibilità sul ruolo delle città per la crescita. C'è n'è una che vede la necessità di avere città più efficienti, meglio organizzate, ma che pensa che ciò fatto automaticamente ne deriverà una qualche crescita economica; e vi è l'idea, all'altro estremo della polarità, con la quale io mi schiero, secondo la quale occorrono strategie, bisogna progettare città che intenzionalmente tendano a produrre esternalità positive a questo fine. Abbiamo persone che, come Guido Martinotti, hanno contrastato per tutta la vita l'idea che, dai fallimenti di una certa programmazione dall'alto, si dovesse trarre la conclusione dell'impossibilità e della demonizzazione di ogni tentativo di programmazione. In Italia abbiamo tanta cultura, da Ernesto Rossi ad Antonio Giolitti allo stesso Martinotti, che ha elaborato una fortissima e convincente idea della programmazione come modello a razionalità limitata, della programmazione come processo reticolare, che nasce dal basso; l'idea del programmare come processo, più importante dell'atto finale programmatico stesso, in quanto farsi dell'incontro di conoscenze.

Non esiste soltanto la pianificazione verticale bolscevica oppure il nulla di una qualche presunta mano invisibile. Esiste il programmare

per tentativi ed errori, integrando conoscenze – e proprio in questo sta uno dei principali indirizzi del Ministro Barca in quest'anno – che credo sia il modo per progettare intenzionalmente strategie e che penso sia la vera questione sul tappeto.

Tra le due polarità, città che possono fors'anche attrarre sviluppo ma solo per caso, e città che intenzionalmente si attrezzano per produrlo facendosi attrattive secondo un progetto, dobbiamo a mio avviso schierarci apertamente con la seconda.

Nell'ambito di questo governo, però, non tutti militavano da questa parte.

**2** Grandi città, aree metropolitane, città piccole. Anche qui sposo la lettura che da anni porta avanti Calafati, e sulla quale mi pare converga anche il contributo di Marco Cammelli nel Rapporto del CSS del 2011. Noi continuiamo a ragionare di 8.000 Comuni, senza renderci conto che già oggi esistono entità urbane, in numero certamente minore, ma soprattutto diverso, “città in nuce”, dice Calafati, che si costituiscono di fatto funzionalmente per coalescenza attorno ad aree non necessariamente coincidenti con le città maggiori (anche attorno a Parma, anche attorno a Reggio Emilia); nuove “meta-città”, nel linguaggio di Martinotti, che meritano strumenti istituzionali e giuridici per potersi riorganizzare nella logica di un'area integrata, che sono le vere ed uniche città di cui dobbiamo occuparci. Una logica di relazioni in unità interdipendenti uniche attorno a cui progettare il fenomeno urbano. Non ci sono dunque soltanto le dieci “città metropolitane” della norma del 2012, che introduce sì una flessibilità nuova, ma minore di quella che servirebbe (e che già c'era, e forse maggiore, nella norma, inattuata, del 2000). Le nostre città sono piene di quartieri che una volta erano conglomerati *extra moenia*, integrati poi nel tempo nell'ambito urbano, magari in una seconda e più ampia cinta muraria, e ne diamo oggi per scontata l'ap-

partenza alla città (pensiamo a Napoli e alla sua progressiva configurazione storica); non si capisce perché pretendere di cristallizzare oggi una realtà istituzionale inattuale, come se nella post-modernità si potesse arrestare la dinamica mai interrotta dell'urbanesimo.

Chiudo su questo punto ricordando una pagina cattivissima e molto acuta di Massimo Severo Giannini degli anni Settanta che diceva: noi abbiamo un'Italia che è polarizzata su due elementi: i "Comuni-polvere" che, cito a memoria, diceva essere delle "ridicolaggini giuridico-istituzionali"; e le "conurbazioni" – già gli era chiaro che non erano solo le città metropolitane, d'altra parte conosceva perfettamente la riforma inglese "a geometria variabile" dopo il rapporto Radcliff-Maude – che come fatto giuridico-amministrativo "semplicemente non esistono". Oggi siamo ancora allo stesso punto. Mi pare sia il caso di cominciare a farle esistere, a fare esistere le nuove città per governare la coalescenza.

**3** Non possiamo continuare a pensare di avere città migliori se non pensiamo a riprogettare il centro. Questo è un elemento fondamentale quanto poco percepito. Il centro romano è spappolato. Se le città vogliono dialogare con il centro sul ripensamento delle loro funzioni di *welfare*, ad esempio, si trovano ad interagire con due Ministeri e cinque Dipartimenti della Presidenza del Consiglio che fino al precedente Governo erano assegnati a quattro diversi Ministri senza portafoglio. Altro esempio: rileggiamo il rapporto sulla riforma dei Ministeri della Commissione Piga del 1981 e chiediamoci se ha un senso avere un Ministero dell'Ambiente e del Territorio che non dispone del Demanio.

Non è più possibile imporre al sistema multilivello di questo Paese un simile disordine del centro. Se non ridisegneremo il centro, e se non lo faremo prima di dare le deleghe nel prossimo Governo, non ci sarà niente da fare contro la

disarticolazione di funzioni periferiche a fronte di un centro caotico.

**4** Le città, lo diceva Martinotti al nostro ultimo seminario, e l'ha detto in quella occasione anche Pierfranco Pellizzetti, sono uno straordinario problema politico. Se nel dibattito pubblico, soprattutto in momenti importanti come quello elettorale, non incominciamo ad avere una posizione forte sul tema, con un forte disegno politico per le città, il Paese non riparte, nella sua complessità.

Le città sono una questione politica centrale per il Paese; e quasi nessuno in politica ne parla. La questione delle città è una straordinaria questione di democrazia nei luoghi: ce lo dimostrano le grandi esperienze di programmazione strategica partecipata, a partire dal caso paradigmatico di Barcellona; nella brevità della mia esperienza con il Ministro Barca, noi stessi abbiamo cercato non solo di amministrare, ma anche di rivitalizzare percorsi di democrazia, ad Acerra per il disegno del tracciato della ferrovia Napoli-Bari come a L'Aquila per la ricostruzione. Ma è anche una gigantesca questione di democrazia al centro, perché non si può continuare ad avere un dibattito pubblico che trascura i luoghi dove vive la maggior parte degli italiani e dove si decidono le partite cruciali dell'innovazione, dell'inclusione, della crescita.

**5** E proprio a proposito di democrazia voglio concludere con una nota generazionale. Io sono uno di quelli che, ai tavoli sempre prestigiosi ai quali lavoriamo, non poteva guardare a Martinotti da pari a pari per statura intellettuale, ma solo come un ex ragazzo degli anni Ottanta che lo considerava un maestro, avendo studiato sui suoi libri e quindi senza riuscire ad uscire dall'imbarazzo e dalla formalità del "lei". L'ultima volta che ho avuto a che fare con lui è stato per organizzare a Milano la presentazione dell'ultimo Rapporto sulla secolarizzazione della *Fondazione Critica liberale*, alla quale in-

tervenne portando non la sua sapienza di sociologo urbano, ma la sua passione politica di laico. Di uno di quei laici che Salvemini, in una delle sue pagine più belle, chiamava “pazzi malinconici”, molto liberali, un poco socialisti, un tantino repubblicani, sicuramente democratici, certamente critici, fallibilisti, problemisti e positivisti. Una genia che non ha più nel dibattito pubblico la voce magari minoritaria ma importante di un passato glorioso. Un patrimonio, quello della cultura e della politica laica, che forse è stato disperso proprio dagli ex ragazzi della mia generazione, per tante ragioni che sarebbe lungo elencare. Per questo voglio concludere testimoniando qui il disagio generazionale e la nostalgia di quel patrimonio, di cui Guido Martinotti ha dato testimonianza intellettuale ma anche politica.

## La crescita e l'occupazione sono i terreni di intervento contro le esternalità negative del Paese

FRANCO BASSANINI, PRESIDENTE ASTRID, CASSA DEPOSITI E PRESTITI

L'invito di Vitali e qualche riferimento di Violante al lavoro di Astrid sul tema del nostro incontro di oggi mi spinge a chiarire quale potrà essere il ruolo della nostra Fondazione in questo lavoro comune. Innanzitutto, condividiamo l'approccio che Vitali e La Loggia hanno indicato. Vorrei ricordare, in riferimento alle politiche di austerità, che per far fronte alla crisi gli Stati Uniti – non solo l'amministrazione democratica di Obama, ma anche la Camera dei rappresentanti a maggioranza repubblicana – hanno varato un piano di interventi per 1600 miliardi di dollari: 800 per la Tarp (Troubled Asset Relief Program: ricapitalizzazione di banche, assicurazioni, società industriali e via dicendo) e 800 per investimenti pubblici in infrastrutture e misure di sostegno dell'economia. Gli Stati Uniti hanno oggi, certo, seri problemi di finanza pubblica, di risanamento finanziario, ma hanno comunque evitato una dura recessione. Noi abbiamo fatto l'opposto; e non si può affermare che questo Governo si sia distinto dal precedente quanto a risultati concreti sul terreno della crescita e dell'occupazione. Abbiamo proseguito meritoriamente le politiche di austerità – anche perché dovevamo ottemperare a impegni europei inderogabili e fronteggiare la pressione dei mercati internazionali. Si è parlato molto di crescita e sostegno della crescita, ma i risultati sono stati molto scarsi, anche per gli ostacoli frapposti da alcune burocrazie pubbliche, soprattutto centrali. Hanno pesato evidenti carenze culturali e l'incapacità di capire il nesso tra politiche di consolidamento fiscale e soste-

gno della crescita e dell'occupazione. Adesso abbiamo il rapporto di Olivier Blanchard sui moltiplicatori delle politiche di austerità sulla crescita, ma in realtà erano tre-quattro anni che la dottrina economica segnalava che questi moltiplicatori erano molto superiori allo 0,5 su cui si ragionava fino a cinque anni fa e sono anche superiori a 1.

Occorre dunque sostenere la crescita, se vogliamo evitare che la recessione prodotta anche dalle politiche di austerità renda vane, e insostenibili nel tempo, le stesse politiche di consolidamento fiscale. La crescita – come ha appena detto Vetrutto – non viene generata solo dal centro, può nascere dalla periferia, dal tessuto diffuso dell'economia reale, e le città sicuramente sono i motori della possibile crescita. Però è difficile che questo possa nascere spontaneamente quando l'economia reale paga il peso di esternalità negative molto pesanti. Il costo del denaro per il nostro sistema economico è oggi da 2 a 4 volte superiore a quello dei concorrenti del Nord e Centro Europa. Il costo dell'energia è superiore del 40-60% a quello dei concorrenti. Il sistema infrastrutturale e della mobilità non è competitivo con quelli dei Paesi concorrenti. Il costo della regolazione e i costi burocratici sono ancora comparativamente più alti. Dunque: o si interviene su queste esternalità negative attraverso politiche pubbliche adeguate oppure la crescita che potrebbe o dovrebbe partire dalle città non partirà affatto.

Possono attivare queste politiche pubbliche le istituzioni territoriali? In qualche misura sì,



se messe in condizioni di farlo. Su questo abbiamo lavorato in questi anni, coerentemente con la missione e le competenze iniziali di Astrid. Abbiamo ragionato sulla razionalizzazione dell'architettura istituzionale e amministrativa sul territorio, che va profondamente rivista, e sui suoi strumenti. Progettare una macroregione del Nord sottovaluta il rischio di un assetto squilibrato, con tutti i problemi che ha dovuto affrontare il Canada nel quale una sola Provincia, l'Ontario, produce da sola metà del PIL del Paese. Ma non c'è dubbio che occorre ripensare numero, dimensioni, funzioni e poteri delle Regioni. Altrettanto dovrebbe dirsi dei Comuni, delle Province e degli organi territoriali del Governo. E che bisogna finalmente dare vita alle Città metropolitane, da 23 anni previste dalla legge. Alcune delle proposte elaborate insieme a un gruppo bipartisan di parlamentari hanno ispirato recenti provvedimenti legislativi in materia, che devono tuttavia ancora essere completati e implementati.

Con *Italiadecide* e *ResPublica* abbiamo lavorato anche sul tema dell'assetto infrastrutturale, un'altra delle esternalità negative più importanti. Qui il problema è di sostituire alla declinante disponibilità di risorse pubbliche capitali e finanziamenti privati, promuovendo e incentivando i PPP e il project finance. Lo si può fare per molte infrastrutture: trasporti, comunicazioni, energia. Ma per ora con modesti risultati. Perché oggi manca quell'insieme di condizioni che consente di attrarre capitali e finanziamenti privati di medio e lungo termine in condizione di accettabile redditività rispetto ad altre forme di impiego dei risparmi e dei capitali oggi più sicure e redditizie. Non è impossibile farlo, ma i Governi degli ultimi anni, tutti, non l'hanno fatto o l'hanno fatto in misura molto limitata. Probabilmente per forti resistenze burocratiche, però il compito della politica è quello di guidare le burocrazie non di farsene condizionare.

Stiamo infine lavorando con l'ANCE sul cosiddetto piano delle città e sui suoi strumenti

di finanziamento. Siamo disponibili ad inquadrare anche questo lavoro in una logica comune.

A monte di queste politiche pubbliche specifiche, c'è anche un'altra questione su cui stiamo ragionando e che veniva richiamata nell'intervento di Vetritto quando parlava di progettazione strategica. La definizione di politiche pubbliche di sostegno alla crescita, allo sviluppo e all'occupazione incontra in Italia qualche problema in più che in altri Paesi a noi comparabili. Nel dibattito sui nostri principali media, animato da editorialisti onnicompetenti e onniscienti, prevale ancora una forte diffidenza nei confronti di politiche pubbliche attive – politiche del territorio, politiche industriali, politiche della ricerca e dell'innovazione – quasi considerandole incompatibili con le moderne economie di mercato. In Francia e in Germania nessuno ragionerebbe in questi termini. In Italia c'è ancora da affrontare una battaglia culturale, di cultura politica, sul ruolo che possono e debbono avere, in una economia sociale di mercato, politiche pubbliche intese a promuovere la crescita, l'occupazione, l'innovazione, la competitività e perfino politiche intese, quanto meno, a rimuovere esternalità negative ed ostacoli per la crescita. Il ritardo culturale è forte. Molti dei nostri commentatori più autorevoli ignorano il reale funzionamento dei mercati contemporanei (dello stesso mercato americano, anche quando insegnano nelle università USA): continuano a pensare che al pubblico spetti dettare le regole, e poi assistere con le mani legate dietro la schiena all'evolversi della competizione di mercato. Ma in realtà non c'è incompatibilità tra mercati aperti che consentano di appropriarsi delle innovazioni prodotte dalla concorrenza e politiche attive che non alterano il gioco competitivo, ma creino le condizioni migliori per crescere, innovare, sperimentare; e per ammodernare e sviluppare le città.

La Loggia ha ragione. Nel nostro lavoro ad Astrid l'abbiamo constatato più volte. L'iperliberismo del pensiero unico, così come l'assisten-

zialismo statalista si trovano in Italia a sinistra e a destra. Così come in entrambe si trova la consapevolezza che occorre accoppiare al libero mercato e alle virtù della concorrenza efficaci politiche pubbliche di sostegno della crescita e della competitività delle nostre città. Il problema è che i meccanismi della contrapposizione bipolare impedisce spesso agli innovatori di destra e di sinistra di unire le forze per battere le resistenze culturali e conservatrici. Possiamo cercare di farlo in questa sede.

## Il ruolo delle Regioni in un coordinamento nazionale sulle politiche territoriali

MARCO CAUSI, CAMERA DEI DEPUTATI

**B**assanini ha riportato l'attenzione su alcune questioni macro. Vorrei anche io ricordare che l'assetto delle politiche economiche europee non è soddisfacente. Come se non bastasse, il Presidente della Bundesbank, Weidmann, ieri ha lanciato un allarme per la guerra valutaria che il Giappone e gli Stati Uniti avrebbero secondo lui avviato, con politiche monetarie espansive che tenderanno a diminuire il valore dello yen e del dollaro nei confronti dell'euro. Voglio ricordare che l'ultima volta che la Germania dichiarò che era in atto una guerra valutaria fu dopo la crisi del 1929. Il primo ad abbandonare il gold standard fu il Regno Unito, sempre molto pragmatico in queste cose. E poi il Giappone e gli Stati Uniti. E poi la Germania e per ultimo la Francia, che sui cambi ha storicamente espresso una linea nazionalistica. Nel 1930-31 la disoccupazione tedesca era molto più bassa che nel 1923-24. Weimar riuscì a contenerla, così come l'inflazione. Il picco fu nel '24-25. La fine di Weimar è molto più collegata alla guerra valutaria, e all'insostenibilità del debito tedesco, che non alla disoccupazione di massa e all'iperinflazione. Quindi, auguri a tutti noi in questa difficilissima fase storica, e speriamo che sessanta anni di costruzione europea non ci portino a commettere errori simili.

Per quanto riguarda le politiche urbane, nel ringraziare i promotori di questo incontro, vorrei sollevare un solo punto, e su questo sollecitare una riflessione soprattutto da parte degli amici costituzionalisti: il tema del rapporto tra ente Regione e territorio. L'esigenza di una politica nazionale per le città deriva anche dal fatto che le Regioni, le quali costituzionalmente e

politicamente – anche per come erano nate negli anni Settanta – avrebbero dovuto occuparsi di queste cose, poi non l'hanno fatto o l'hanno fatto in modo molto meno efficace di come i regionalisti avevano sperato. Forse questo esito è dovuto al fatto che nella riforma sanitaria abbiamo conferito la sanità alle Regioni e che oggi l'80% della spesa regionale è nella sanità. La sanità è diventata il principale impegno degli amministratori regionali, il loro principale cruccio, ma anche la più grande fonte di risorse e di potere.

Negli anni Settanta, si fece una grande scommessa sulle Regioni come ente di governo del territorio di prossimità. Oggi, a quarant'anni di distanza, quella scommessa è perduta. Quindi, c'è la necessità di un coordinamento nazionale delle politiche territoriali che, tuttavia, necessita di qualche elemento di chiarificazione in termini costituzionali. Lo abbiamo visto quando il tema si è posto nei decreti di attuazione di Roma Capitale, con lo scontro fra due diverse interpretazioni sulla devoluzione delle funzioni, le quali secondo alcuni possono essere conferite dallo Stato e secondo altri solo dalla Regione. Un tema simile si proporrà sulle città metropolitane.

Quando Fabrizio Barca, in un'altra stagione politica, montò l'importante operazione di inserire un asse sulle città nella programmazione 2007-14, uno dei problemi di attuazione fu proprio il ruolo delle Regioni. Come assessore al Comune di Roma lavorai molto a supporto dell'idea di Barca, sul piano sia culturale che politico. Poi conclusi un accordo con la Regione Lazio affinché 400 milioni di euro di Fondi Fas

fossero usati per i prolungamenti delle metropolitane romane oltre il Grande Raccordo Anulare, e cioè per l'interconnessione su ferro fra area metropolitana e centro città. Ancora oggi non si è visto un euro. La Regione, con numerose successive amministrazioni, non ha mai ottemperato a quell'impegno, senza peraltro decidere di spendere altrove, visto che complessivamente ha speso una quantità irrisoria dei fondi che aveva disponibili. Se li avesse messi sui cantieri delle metropolitane romane, già aperti nel 2007, avrebbe fra l'altro potuto evitare la brutta figura di restare così indietro nella capacità di impegno e di erogazione.

Questo punto ha un profilo politico e di selezione delle classi dirigenti. Bisogna spiegare a chi va a lavorare in una Regione che non si deve occupare solo di sanità, ma anche di territorio, città, infrastrutture, agglomerazioni e reti urbane. E ne ha anche uno legislativo. Voglio ricordare che, tra i tanti decreti attuativi sul federalismo fiscale, è oggi in vigore un decreto che riforma le politiche di sviluppo e coesione, il cosiddetto decreto Fitto, che parte dal 2014. Il Governo Monti, per l'opera meritoria di Fabrizio Barca, ha lavorato in questi mesi soprattutto per rimontare la vecchia programmazione e rinegoziare la nuova, operando con strumenti amministrativi e di concertazione istituzionale, e ha deciso di non affrontare il tema della revisione normativa di quel decreto. Una revisione che invece io credo sia necessaria, soprattutto per sciogliere proprio il ruolo delle Regioni. In Commissione bicamerale ho fatto una battaglia, e ringrazio il mio partito, il PD, per averla sostenuta, perché, ad esempio, i soggetti direttamente beneficiari possano essere i soggetti locali (Comuni e loro aggregazioni, ATO, autorità di gestione delle infrastrutture, ecc.), rendendo il più possibile integrato, e non sovrapposto, il ruolo della programmazione di livello regionale, che molto spesso fa da vero e proprio "tappo" sia alla decisione che, successivamente, alla velocità di attuazione degli interventi. Credo che

questo tema vada affrontato per la programmazione 2014-20, anche innovando la normativa e rivedendo il decreto relativo alle politiche di coesione e di sviluppo e alla perequazione infrastrutturale.

## La paralisi della trasformazione urbana: le ragioni che impediscono alle città di continuare ad essere il luogo di consolidamento democratico

VINCENZO DE LUCA, SINDACO DI SALERNO

**C**redo che dirvi qual è il mio punto di vista sia la cosa più utile, per trasmettere ad una discussione come questa l'esperienza diretta sul territorio. Le cose dette da Franco Bassanini mi esonerano dallo sviluppare un tema secondo me decisivo, quello del credito. Ha detto cose straordinariamente importanti e convincenti dal mio punto di vista.

Venendo alle città. Se c'è un comparto dell'economia che è più immediatamente attivabile, questo è il comparto della trasformazione urbana. Per sviluppare un comparto industriale, se non hai la domanda, non parti. Qui la domanda c'è: le strade, l'assetto idrogeologico, le reti fognarie, l'assetto del territorio. C'è la domanda di civiltà. Dovrebbe essere questo il centro di attenzione del Governo. Sinceramente, tutto questo è totalmente mancato, in quest'anno, ma anche prima. Allora è importante che riportiamo l'attenzione sulle città, sia perché la trasformazione urbana è l'asse di sviluppo più immediatamente attivabile; sia perché le città sono il luogo di un consolidamento democratico fra cittadini e Stato. Vedo che i governi tecnici non hanno molta sensibilità rispetto a questo tema, ma d'altra parte ognuno dovrebbe fare il proprio mestiere, detto con molto rispetto.

E in questo momento non partono alcuni interventi che potrebbero partire.

Ecco, vorrei proporvi alcune difficoltà concrete che incontriamo nella trasformazione urbana.

Intanto perché abbiamo un groviglio istituzionale che permane e al quale nessuno ha messo mano. E quando l'hanno fatto hanno peggiorato la situazione.

In Italia abbiamo, credo, nove livelli istituzionali, circoscrizioni, Comuni e unioni di Comuni, Province, Comunità montane e città metropolitane, Regioni, regioni a Statuto speciale, Senato, Camera... Questa costruzione barocca non serve, non è in grado di garantire un processo decisionale. E la cosa più incredibile è che siamo in un Paese nel quale tutti i livelli istituzionali possono fare tutto. Tutti fanno tutto. Ogni istituzione interviene nei lavori pubblici, nell'urbanistica, nei servizi sociali, nella cultura, nella promozione sociale. Stiracchiando la norma, con una dispersione di risorse che è clamorosa. Una sovrapposizione di competenze, che si traduce nella sostanziale cancellazione della catena decisionale nel policentrismo anarchico. Una delle tragedie dell'Italia è che la catena decisionale non c'è. Il programma amministrativo non è in Italia come in un Paese anglosassone: fissare degli obiettivi condivisi, approvarli in sedi democratiche, condividerli magari prima attraverso processi di consultazione e, una volta deciso, attuare. Qui è un percorso di guerra che non ha mai fine. Anche per altri processi che sono andati emergendo, quali la cultura del comitatismo, che è l'esatta negazione dei processi di partecipazione democratica; l'interdizione rispetto ai processi decisionali; ed una

presenza paralizzante di tribunali amministrativi e del sistema giudiziario in Italia, che porta a dare legittimazione, come soggetti ricorrenti, a tutti. Puoi fare una grande opera pubblica, dividerla in un programma elettorale, in un Consiglio comunale, poi basta un Comitato per la salvaguardia del fringuello che fa ricorso al TAR per avere la paralisi completa (ad un convegno a Bari ho appreso che il Comitato esiste, a protezione del fringuello barese). Tre persone possono bloccare processi decisionali di trasformazione urbana in una città.

A Sud di Roma abbiamo un altro problema che riguarda il sistema giudiziario. Non c'è una variante urbanistica che non sia oggetto della magistratura penale. È una cosa sconvolgente. A volte, con livelli di mancanza di professionalità da parte della Procura della Repubblica indicibili. Mi è capitato di verificare che un procuratore della repubblica non sapeva che gli assessori non votano nel Consiglio comunale.

C'è un altro complesso di problemi che paralizza la trasformazione urbana, ed è il processo burocratico-amministrativo autorizzatorio. Stamattina all'ordine degli ingegneri ho proposto una misura drastica, di eliminazione del 90% dei controlli pubblici e delle autorizzazioni pubbliche. Trasferiamo tutto agli ordini professionali. Daremo l'opportunità di lavorare a centinaia di tecnici, sulla base di perizie giurate. Cosa impedisce ad un progettista che presenta un progetto di impianto di fare una perizia giurata sotto propria responsabilità, che ne garantisca la rispondenza alla normativa esistente nei campi idrogeologico, sanitario, urbanistico, antisismico? La parte pubblica si assume la responsabilità dei controlli ex post con un inasprimento della legge che sanzioni il falso. Perché dobbiamo aspettare tre anni per una valutazione di impatto ambientale da una Regione? Che cosa ci impedisce di dare fiducia al professionista, all'imprenditore, che libererebbe così le proprie competenze? La logica è *plurimae leges corruptissima res publica*. Così

crescono le aree di interdizione e di tangenzialità.

Un'ultima cosa sull'attualità. Sta passando sotto silenzio tutta una serie di decisioni – dovremmo fare un'iniziativa come Anci – contenute nel decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, assolutamente illeggibile, come la stragrande maggioranza dei decreti, che è legge di recepimento della Direttiva comunitaria 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Per le pubbliche amministrazioni siamo al vertice della demenzialità. Potevamo risparmiarci il Governo dei tecnici per avere il risultato brillantissimo per cui la PA deve pagare entro 30 giorni, se non lo fa, gli interessi che decorrono, oltre quelli legali moratori dello 0,75%, sono dell'8% e il funzionario pubblico responsabile del procedimento risponde patrimonialmente, contabilmente e penalmente della mancata attuazione della legge. Follia! Ho chiesto che ci sia un decreto che modifichi quest'atto scellerato. Non credo ci sia alcun Paese che abbia ancora recepito la Direttiva comunitaria. Vi immaginate, tra contenziosi, rischi di indebitamento ulteriore degli enti locali oltre all'esistente, funzionari che non firmeranno più niente, che cosa potrà accadere? C'è da chiedersi, passando dalle realtà concrete a Roma, come si fa a rompere questo clima rarefatto, ovattato, totalmente lontano dai problemi reali.

Mi auguro che ci sia qualche decisione concreta. Se il patto di stabilità rimane questo, possiamo parlare di tutto, ma le città sono devastate. Il carico di problemi che si stanno determinando nei territori è drammatico. E lo dico misurando le parole. I Comuni non hanno più i soldi per fare le manutenzioni ordinarie, per sistemare le strade che saltano per le intemperie.

In un'area come il Sud la rarefazione del credito non determina solo la crisi aziendale, ma la consegna di interi pezzi di territorio alla camorra, alla mafia, alla criminalità organizzata.

Ma l'hanno capito quelli che fanno i contabili a Roma che c'è un problema che si chiama vita democratica in questo Paese? Sembrerebbe di no.

Concludo ritornando al discorso di Bassanini. È mai possibile avere un patrimonio immenso di risorse, come la Cassa Depositi e Prestiti, che è totalmente neutralizzato rispetto alla domanda di politiche pubbliche. Quella che io propongo è una linea non di minore rigore, ma di maggiore rigore. Non ci siano equivoci. Perché la scelta che fa questo Governo con i tagli lineari è una scelta di incentivo alla corruzione, alla degenerazione amministrativa, non alla virtuosità degli enti.

Faccio un esempio e finisco. Se il Comune che fa il 72% di raccolta differenziata deve avere lo stesso taglio del Comune che fa l'1% di raccolta, quale dei due Comuni si sta incentivando? Se non si valuta, sulla base di costi standard, oggettivi, il Comune virtuoso, che ha una rete di asili nido, i programmi di rigenerazione urbana, di investimento nella cultura, di offerta di Internet gratuito ai giovani ed agli imprenditori, lo sviluppo della città, e lo si tratta nello stesso modo del Comune che non fa niente, si distrugge un'intera classe dirigente, dando un segnale di incentivo alla degenerazione politica, istituzionale, culturale.

Mi auguro che venga con forza un richiamo alla concretezza dei problemi. Il rigore vero non sono i tagli lineari, ma una linea di intervento che guardi nel merito la capacità amministrativa. Con uno Stato che faccia davvero lo Stato, e che, se decide che, se un Comune che non fa il 65% della raccolta differenziata entro il 2013, deve essere sciolto, che sia Roma, Milano, Napoli, deve farlo. Altrimenti, diciamo che stiamo scherzando, non vale la pena più di lottare. Siamo qui perché, come dice Silone, siamo cristiani assurdi. Di fronte a questo groviglio di problemi, continuiamo a ritenere che sia nostro dovere combattere per aprirci una strada di fiducia verso il futuro.

## Per differenziare bisogna fissare le regole del gioco. E rivedere il ruolo di settori burocratico-amministrativi fuori controllo

MARCO CAMMELLI, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA, SOCIO DEL CSS

**I**l Sindaco di Salerno ha detto, con molta passione e molta forza, cose di cui anche gli esperti sono convinti. Arriviamoci anche da un altro punto di vista: il tema delle città in questi anni è andato avanti o indietro? Dal punto di vista dell'elaborazione e delle prime risposte istituzionali, è giusto registrare un significativo passo avanti. È entrato nell'agenda, se ne sono colte le connessioni con lo sviluppo, si è articolato in modo non trascurabile. Da parte delle istituzioni in particolare, nell'Intergruppo parlamentare e nella risposta del Governo sul CIPU, c'è stato un primo passo significativo verso le città.

Questo è certo molto meno di quello di cui abbiamo bisogno, ma resta pur sempre un dato da registrare. Il problema specifico, dunque, è andato avanti.

Che cosa crea le preoccupazioni di cui De Luca si è fatto interprete? Il contesto istituzionale, che non ha seguito lo stesso passo. È anzi andato indietro su alcuni punti significativi, e in particolare sui rapporti centro-periferia e sulla configurazione del centro. Non soltanto per la crisi e il carico della manovra economica, che naturalmente hanno lasciato il segno, ma per il cedimento delle riforme vecchie e di quelle nuove.

Tra le prime, certamente è tempo di fare una valutazione sull'esito della riforma regionale e della sua esperienza, ove dubbi e squilibri tra costi e benefici sono del tutto fondati. Per le seconde, non è facile valutare l'impatto negativo dello sforzo che è stato fatto per il federalismo

fiscale, che poi si è fermato a metà. Non c'è niente di peggio del tentativo di muoversi, di cambiare, di sollevare e affrontare tutti i problemi che una innovazione di questa portata implicano e poi essere costretti a fermarsi. Perché, come tutti sappiamo, dopo il discorso riparte ben più indietro.

Ho un'interpretazione di questi dati. Perché da decenni ci troviamo di fronte agli stessi dati sconcertanti, a questa evidente *impasse* istituzionale che costituisce il vero spread con gli altri paesi europei? Perché è vero che siamo un Paese molto variegato e abbiamo bisogno di regimi differenziati (le leggi regionali non servivano a questo?), ma per differenziare bisogna prima fissare le regole del gioco. Avere principi chiari e poi declinarli in ragione delle diverse situazioni. Il nostro sistema non riesce ad enunciare principi chiari, per debolezza, per assenza di legittimazione, perché è incombente la questione del Mezzogiorno, per mille ragioni. Non riesce a esplicitare, direi quasi a "vocalizzare" questi temi. In un sistema si possono fare mille atti o contratti in tempi e luoghi diversi, ma solo sulla base di un principio condiviso e dichiarato. Se questo non c'è, tutto si ferma e fatalmente si è costretti a passare ad un sistema diverso, alle mediazioni amministrative. Il sistema amministrativo vertical-settoriale che abbiamo è un sistema che, proprio perché tale, permette di non dichiarare i criteri attraverso cui si stabiliscono e si allocano le risorse.

Ma torniamo a noi. Dove si registrano le maggiori difficoltà?



Con qualche stupore e viva preoccupazione assistiamo, negli ultimi anni, all'emergere di situazioni ed organismi che ritenevamo bisognosi di profonda innovazione o degni di essere conservati alle loro assai più limitate e consone funzioni.

Un sistema come il nostro che nel 2012 riscopre le virtù, con un ruolo immenso nel governo della finanza pubblica, della Ragioneria generale di Stato, lascia stupefatti. Di tutto questo, dovremmo parlarne.

Non tutti infatti si rendono conto che abbiamo un Ministero dell'economia e delle finanze che interamente è ancorato a due-tre snodi interni e dunque in gran parte oggi fuori controllo (esterno) perché autogovernato (all'interno). A questo, sempre per fare qualche esempio, si aggiunge con qualche sorpresa la riscoperta dei controlli preventivi di legittimità da parte della Corte dei conti, cose che la maggior parte degli studiosi più accreditati (e degli amministratori) ritenevano appartenessero alla storia del diritto italiano. Sono questi alcuni degli aspetti di contesto su cui abbiamo fatto preoccupanti passi indietro.

Si tratta di aspetti che indicano fin d'ora una direzione importante su cui lavorare, e sulla quale non c'è ragione che le forze politiche siano tra loro separate. Il mio auspicio è che questa sia considerata un'area *bipartisan* posta a lato della formazione del Governo e prima delle politiche di settore, nella quale collocare questi ed altri aspetti istituzionali sistemici che non sono divisibili e che oggettivamente non devono esserlo.

D'altra parte, le riforme Bassanini furono affrontate e votate non da sparuti gruppi parlamentari, ma largamente condivise con un ampio consenso trasversale. Perché perdere questa funzione che è squisitamente della politica? Quanto più si riduce il ruolo del Parlamento tanto più aumenta quello della Ragioneria dello Stato e dei corpi dello Stato, a discapito del sistema e della generalità e a vantaggio della

settorializzazione, del frazionamento. Proprio quel frazionamento che genera rigidità e che connota il carattere della nostra centralizzazione, fatta (e mantenuta) per dividere, frammentare, non per unificare. E che oggi vediamo bene quanto ci costa cara.

Le cose dal punto di vista dello studio e dell'analisi sono chiare, anche se naturalmente si possono migliorare. Ma la vera urgenza di oggi è sottrarre questa e altre politiche pubbliche su elementi essenziali del sistema al complesso burocratico-amministrativo centrale, di cui si sono date solo alcune esemplificazioni, che è e ha tutte le intenzioni di restare fuori controllo. Sottrarre, significa dare alle sedi istituzionali adeguate, vale a dire all'Esecutivo (nella sua interezza, non al pulviscolo degli apparati ministeriali e alle loro articolazioni: ad esempio, da questo punto di vista, i tempi sono maturi per aprire il capitolo del c.d. "pre-consiglio" dei Ministri e del suo ruolo) e al Parlamento gli strumenti adeguati per occuparsene. La recente previsione di una Commissione dedicata alla finanza pubblica e al superamento della asimmetria tra Camere e Esecutivo (*rectius*: Ragioneria Generale dello Stato) ancora monopolista delle informazioni in materia, peraltro con una composizione che porta il segno delle pesanti mediazioni che si sono rese necessarie per imboccare questa direzione, è un primo passo. La strada è quella. È immaginabile che tra le forze politiche, prima di dividersi giustamente su cose sulle quali si ha differente opinione, ci sia un accordo trasversale, un affidamento reciproco su queste cose?

Due cose più direttamente attinenti alle città.

Con Giuseppe Dematteis e Guido Martinotti (a cui va il mio commosso pensiero) con il lavoro svolto all'interno del CSS siamo passati dai Comuni alle città. Ma per parlare di città bisogna procedere oltre e proseguire con analisi e politiche che riguardano alcuni ambiti che altrimenti rimangono estranei. Penso

ad esempio alle agenzie centrali e locali, e alla necessità di un loro innesto corretto nelle città. Le grandi aziende multi utility sono ormai segmenti essenziali delle città con cui il discorso dello sviluppo urbano deve essere condotto per fare un buon lavoro, al di fuori di ogni presa di posizione ideologica.

C'è poi il serio problema dell'organizzazione periferica dello Stato, abbandonata a se stessa senza regole, senza prospettive e legittimazione, e per questo inevitabilmente esposta alla più prosaica e parziale delle dinamiche: quella della carriera del personale...

È un discorso che abbraccia di tutto, senza eccezioni. Che cosa è affidato per davvero, oggi, ai prefetti? La direzione regionale del Ministero dei Beni culturali può davvero coordinare le strutture sottostanti e dialogare con il sistema dei poteri locali o le Soprintendenze continuano a rapportarsi direttamente con le corrispondenti direzioni centrali del proprio Ministero? Chi se ne occupa?

Si potrebbero fare esempi all'infinito, ma mi limito ad uno solo. In una Regione a Statuto speciale c'era una Commissione di controllo delle leggi regionali che fu abolita nel 2001, ma è rimasto in piedi il Presidente, con relative risorse, uffici, personale, ecc. Il che, si ammetterà non è facile da comprendere perché anche prima della spending review resta un piano logico e giuridico di un presidente di commissione senza commissione la cui comprensione richiede un certo impegno.

La spiegazione, naturalmente, è semplice e consiste nel fatto che quella presidenza è affidata ad un prefetto, e nella logica delle carriere dei prefetti togliere quella posizione equivale, nella carriera universitaria, a togliere una cattedra.

Proprio per questo sono l'ultimo a poter dire che non capisco, ma è evidente che una amministrazione periferica dello stato penconante tra incertezze e dinamiche autoreferenziali non è di aiuto ad un serio progetto di

valorizzazione del governo delle città in chiave di differenziazione.

Come si vede, il lavoro ancora da fare non manca.

# I tempi, le risorse e gli ostacoli della trasformazione urbana

LORENZO BELLICINI, DIRETTORE DEL CRESME

**V**orrei concentrare il mio intervento su quattro temi da sottoporre alla riflessione.

## Integrare il mercato della micro riqualificazione privata a programmi di riqualificazione urbana di quartiere

Il primo punto riguarda la crisi delle costruzioni, la sua riconfigurazione e possibili interventi di politica urbana. Dal 2006 al 2016 nel settore delle costruzioni si è perso il 30% del valore della produzione: si tratta di una riduzione di 40 miliardi di euro, con quello che questo vuol dire sul piano occupazionale e di tenuta del sistema imprenditoriale. Siamo tutti consapevoli della crisi ma forse non ne valutiamo correttamente la dimensione. È un settore con poco appeal, legato alla speculazione e al consumo di territorio. Allo stesso tempo però, proprio nella crisi, la forma del mercato delle costruzioni si è andata riconfigurando: il mercato non è più quello di prima. Il sindaco De Luca, nel suo intervento, sottolineava con forza la presenza di una domanda forte, importante urgente, che viene dalle città alla quale dobbiamo dare risposta. È, prevalentemente, una domanda di riqualificazione e di manutenzione dovuta alla crisi della capacità di spesa degli enti locali. Strade, edifici, reti richiedono interventi urgenti che non si possono fare e la cui assenza avrà effetti pesanti sulla qualità della vita urbana. Il problema sono allora le risorse pubbliche e il patto di stabilità che blocca gli investimenti anche per chi potrebbe.

Se consideriamo però non solo la pesante riduzione del valore della produzione in atto nel settore delle costruzioni (attività economica

attraverso la quale si modificano città e territorio), ma anche la sua riconfigurazione, troviamo che vi sono non poche risorse private disponibili. Infatti, mentre la nuova costruzione residenziale perde circa il 55% del mercato 2006, la ristrutturazione, la manutenzione, il recupero, la trasformazione del patrimonio esistente perdono nel 2012 solo 1 o 2 punti percentuali. E altri segmenti, come quello della riqualificazione energetica degli edifici e o quello degli impianti per le energie rinnovabili nascevano dal nulla. Oggi il mercato delle costruzioni è già fatto per il 65% del suo valore di interventi di manutenzione e riqualificazione del patrimonio esistente. Nel difficilissimo 2012, 80 miliardi di euro sono stati destinati alla manutenzione e alla riqualificazione straordinaria del patrimonio esistente, e 36 miliardi di euro alla manutenzione ordinaria. È facile dire che una parte importante di questa spesa avviene già nelle città. Il problema è che le risorse sono disperse, non sono portate a sistema, sono fatte di tanti piccoli interventi di riqualificazione privata minuta. Mercato troppo piccolo, che viene incentivato con politiche fiscali generiche (perché passare dal 36% al 50%?). Una sfida importante potrebbe essere quella di cercare di portare parti di queste risorse a sistema, fare in modo che i micro interessi privati diventino parte di progetti di riqualificazione su scala urbana, di quartiere. Nulla di nuovo, a ben vedere, se non una evoluzione di quanto accaduto, con grande successo, a Barcellona negli anni '80. Una parte delle risorse – magari quelle che hanno portato la detrazione dal 36 al 50%, allora sì- potrebbe essere indirizzata verso progetti mirati di

quartiere (obiettivi, risorse, incentivi). L'ipotesi potrebbe essere accompagnata da sostegni alla creazione di imprese di quartiere specializzate nel recupero e nell'innovazione mirata al risparmio energetico (favorire la creazione di reti di impresa e progettisti, in grado di accompagnare una riqualificazione intelligente, pubblica, mista, privata) . Certo il problema è che per fare questo servono comunque politiche ( e intelligenze) urbane di riqualificazione.

### **Tempi e rendita di procedura**

Le opere pubbliche e ancor più i programmi di riqualificazione in Italia sono caratterizzati da tempi lunghi e molti ostacoli. Faccio riferimento ai tempi della trasformazione e agli ostacoli indicati anche da Bassanini e Cammelli nei loro interventi. Un insieme di norme e regole disordinato e complesso, gestito attraverso procedure e modalità troppo spesso diverse e arbitrarie. A ben vedere ci troviamo di fronte ancora una volta ad un problema di rendita. Una questione che accompagna storicamente il processo di modernizzazione del nostro paese. L'evoluzione del fenomeno a cui facciamo riferimento la possiamo chiamare "rendita di procedura". In sostanza il nostro paese è condizionato da un complesso di norme, responsabilità e "semafori", talmente stratificato, che operare 'normalmente' diviene difficile. Obiettivamente è un sistema molto efficiente per i regolatori del traffico, più c'è congestione più il parere del regolatore è importante, ma gli esiti per chi sta nel traffico sono disastrosi. A meno che non si tenga per niente conto dei semafori, oppure che non si sia in grado di condizionare, in forme varie, i regolatori del traffico. Uno dei principali ritardi del paese è nel peso che la rendita di procedura ha sul sistema decisionale autorizzativo e nella cultura che questa ha creato sul piano politico, amministrativo e privato. Si tratta di un peso sempre più difficile da sostenere nella competizione internazionale. L'esito di questa riflessione è la necessità, per singoli percorsi,

di ridisegnare il posizionamento dei semafori, da semplificare, e soprattutto dei controlli, da potenziare, sul rispetto di tutti delle regole. La sperimentazione di questi nuovi percorsi potrebbe avvenire nei progetti di riqualificazione urbana di cui si diceva sopra.

### **"Riempiamo i cassetti di idee progettuali serie e fattibili"**

La qualità progettuale che sappiamo esprimere è troppo spesso scadente. A titolo di esempio: l'importo totale dei bandi di gara di opere pubbliche nel 2012 è crollato del 20% rispetto al 2011. In un solo anno perdiamo un quinto della domanda. Ma ciò che colpisce è che, con il 2012, cresce ancora significativamente la domanda di interventi di PPP che viene dagli enti locali, mentre si riducono drammaticamente le gare di PPP che vengono aggiudicate. Una parte di questa caduta è dovuta alla crisi economico-finanziaria, ma una gran parte è dovuta alla vera incapacità di produrre progetti convincenti e certi. In sintesi ci troviamo di fronte ad una domanda che non sa esprimere con qualità tecnica le proprie esigenze, un'offerta che non sa raccogliere questa domanda, ed una grande potenzialità che sul piano tecnico si butta via. La crescita della capacità tecnico-progettuale del paese è una linea prioritaria che va incentivata sia attraverso la formazione, sia attraverso specifiche linee di sostegno alla progettazione: riempiamo i cassetti di idee progettuali serie e creiamo un piccolo fondo a sostegno della progettazione.

### **Risorse da allocare produttivamente**

L'ultima considerazione riguarda le risorse pubbliche. Non è vero che non ci sono, dato che il problema è il grande debito. Il problema è come sono allocate, il problema è la qualità della spesa. Dati generali: nel 2011 secondo l'ISTAT la spesa corrente è stata di 750 miliardi di euro. Con voci importanti per consumi finali, consumi intermedi, acquisti di servizi sul

mercato. La spesa per investimenti è stata di 32 miliardi di euro. Si continuano a tagliare gli investimenti (-5,5% tra 2011 e 2005), mentre cresce la spesa corrente (+18% tra 2005 e 2011). Quale soggetto imprenditoriale esce dalla crisi tagliando le sue capacità di investimento e facendo crescere la spesa corrente? Ma non solo. Pensiamo al settore della riqualificazione. Non è vero che non ci sono incentivi. Come abbiamo accennato, vi è stato il potenziamento degli incentivi della micro-riqualificazione generica, dal 36 al 50% e sono state mantenute le agevolazioni sull'efficientamento energetico degli edifici (55%, sino a giugno) che, pur con contraddizioni, avevano dato prova di produrre qualche risultato. In questo modo però si è aperta la strada alla diretta concorrenza nell'utilizzo delle due procedure: quella meno vincolante (50%) ha determinato nuove convenienze e minato quanto di poco, ma buono, si stava facendo per il risparmio energetico attraverso il "55%". Dobbiamo spendere meglio, con modalità più equilibrate. Ad esempio: tra il 2009 e il 2012 sono stati investiti 70 miliardi di euro nel settore fotovoltaico. Si parla di 100.000 occupati. L'investimento rientrerà con le bollette dell'energia e con risorse pubbliche stanziare. Tutta la crisi del settore delle costruzioni è di 40 miliardi di euro. E vale oltre 300.000 occupati diretti in meno. Senza l'indotto. O ancora basterà ricordare che il Piano città può contare, oggi, su un finanziamento pubblico centrale che sta intorno ai 0,3 miliardi di euro per i sei anni che vanno dal 2012 al 2017. Numeri che, rispetto ad altri, parlano da soli sulle modalità di allocazione delle risorse.

## Il tema delle città nel discorso pubblico nazionale e nelle agende di partito

ROBERTO DELLA SETA, SENATORE DELLA REPUBBLICA

**C**omincio con una notazione di carattere generale, poi dirò qualcosa sul ddl di cui ho avuto l'onore di essere primo firmatario al Senato. L'espulsione del tema delle città dal discorso pubblico nazionale – soprattutto da quello politico – non è stato un fatto innocente, avvenuto inconsapevolmente. È stato il frutto di una scelta deliberata, ispirata a una logica e a ragionamenti netti e a modo loro seri. Si è pensato per alcuni anni che il tema delle città dovesse essere affidato a una dimensione totalmente decentrata, locale. Molte decisioni, normative e politiche intervenute negli ultimi vent'anni appartengono a questa declinazione, che naturalmente ha avuto nella Lega il suo principale promotore ma che ha contagiato sia la destra sia la sinistra. È per questo, per esempio, che l'Italia è l'unico Paese tra le democrazie europee occidentali a non avere un Ministero delle città. Naturalmente considero molto positivo questo parziale rimedio portato dal Governo Monti con la nomina di un coordinamento interministeriale sulle città affidato al Ministro Barca, sia per la scelta in sé sia perché l'indicazione è caduta su un ministro che ha testimoniato in vari momenti un'attenzione ed una sensibilità specifiche al tema delle politiche urbane. Ma non vi è dubbio che noi dobbiamo scrollarci di dosso un ventennio di volontaria e deliberata espulsione del tema città dal dibattito pubblico, che ha favorito una serie di dinamiche negative a partire da quella legata all'abnorme consumo di suolo. In Italia negli ultimi anni, più che negli altri Paesi europei – lo testimoniano i dati dell'Istat come le ricerche dell'osservatorio promosso da Legambiente, Inu e Politecni-

co di Milano – si è determinato un disaccoppiamento tra dinamica demografica e crescita della superficie urbanizzata nelle grandi città: molte nostre città hanno perduto popolazione, ma quasi tutte hanno visto aumentare il territorio cementificato. Ciò è avvenuto ad un ritmo e con una dimensione abnormi, ed è avvenuto nella più totale indifferenza da parte della politica e della stessa cultura urbanistica, che molto spesso continua a guardare alle politiche urbane come se la questione fosse ancora quella di regolare l'espansione. Oggi il tema centrale è come governare le trasformazioni urbane, mentre l'espansione deve finire. Per cambiare passo servono svolte radicali: bisogna superare il policentrismo anarchico della nostra attuale legislazione urbanistica e territoriale, ingigantito soprattutto dalla riforma del titolo V della Costituzione. Tracce sensibili di "policentrismo anarchico" si sono osservate, devo dirlo, anche nell'azione del Governo Monti: mentre alcuni Ministri – Barca, Catania, Ornaghi – ragionavano di nuove norme in grado di fermare il consumo di suolo, vi è stato un altro Ministro, quello dello Sviluppo economico, che ha cercato di cancellare una delle poche misure che in questi hanno consentito di spingere, alimentare gli interventi di trasformazione urbana, cioè il credito d'imposta del 55% per le ristrutturazioni ecoefficienti delle case. Nel decreto sviluppo dell'estate scorsa il 55% era scomparso, diluito in un incentivo generico del 50% che toglieva ogni interesse per le famiglie a ristrutturare le abitazioni con finalità di risparmio energetico. Grazie alla resistenza del Parlamento il 55% è stato salvato e prorogato fino a giugno, mi

auguro che tra i suoi primi atti il futuro Governo decida di stabilizzarlo visti i suoi risultati straordinariamente efficaci sia in termini ambientali che come misura anticiclica. Il 55% venne introdotto dall'ultimo Governo di centrosinistra sei anni fa, da allora ha portato all'apertura di quasi due milioni di piccoli cantieri e ha fatto migliorare il rendimento energetico del nostro patrimonio edilizio. Proprio in questi giorni Enea ha pubblicato il suo nuovo rapporto sull'efficienza energetica, da cui si ricava che proprio grazie a strumenti come questo l'Italia sta, sia pure a fatica, recuperando il ritardo verso gli altri grandi Paesi europei quanto ad efficienza energetica del patrimonio abitativo.

Chiudo sul disegno di legge sul consumo di suolo. Intanto, tengo a ricordare che è stato scritto utilizzando molto i consigli di Legambiente e dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. La proposta affronta il nodo della fiscalità urbanistica. Anche qui, veniamo da anni che hanno visto prendere decisioni con effetti negativi dal punto di vista del consumo di suolo. Fu, lo dico da esponente del centrosinistra, un nostro Governo – il Governo Amato – a cancellare la legge Beccalossi del 1977 consentendo così che gli oneri di urbanizzazione venissero utilizzati dai Comuni per finanziare la spesa corrente. Questo ha creato inevitabilmente un'enorme spinta alla nuova urbanizzazione, anche quando non necessaria. Il Governo Prodi corresse in parte la norma prevedendo che almeno il 50% degli oneri vadano spesi per le opere di urbanizzazione, ma ancora oggi metà di essi possono essere utilizzati per la spesa corrente. In una fase in cui i Comuni devono fare fronte a tagli continui di trasferimenti di risorse, è evidente che anche nella buona fede di Sindaci e amministratori questo è un nodo che pesa molto. Il nostro ddl, che mi auguro verrà ripreso nella prossima legislatura, prevede un meccanismo fiscale di incentivazione-disincentivazione. Si introduce un contributo che abbiamo chiamato "per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana", che è

pari rispettivamente a tre e a due volte gli oneri di urbanizzazione per interventi su aree naturali o su aree agricole e che invece si azzerava nel caso di interventi su aree già urbanizzate. È una proposta semplice, persino banale, che cerca di raccogliere la sfida di una generale riconversione dell'edilizia dal consumo di suolo a alla rigenerazione urbana. Si tratta, è bene sottolinearlo, di un'idea a suo modo "eretica", che rompe con i tentativi ricorrenti e sempre falliti di ridisegnare da cima a fondo la Legge urbanistica del 1942. Quella fu una legge, per l'epoca, molto avanzata malgrado i tempi tragici nella quale nacque. Oggi com'è ovvio rappresenta un'arma del tutto inadeguata per supportare politiche urbane innovative, politiche che innanzitutto si pongano l'obiettivo di fermare il consumo di suolo. Del resto, dopo la riscrittura del Titolo V probabilmente non avrebbe senso impegnarsi in un totale rifacimento della Legge urbanistica. Ha molto senso invece, ed è squisitamente un compito del legislatore nazionale, affrontare temi specifici come la fiscalità urbanistica e lo stop al consumo di suolo.

Questa nostra proposta ha anche un obiettivo più ambizioso: riportare la città nel cuore del dibattito politico nazionale. Nella Carta d'intenti dello schieramento di cui faccio parte e per il quale voterò alle prossime elezioni, che è fatta di cinquemila parole, la parola "città" non è mai pronunciata. Non è una notizia promettente. È il segno che tutti dobbiamo mettere il recupero di questo ritardo ai primi posti della nostra agenda per i prossimi anni.

# La rigenerazione della politica italiana nella pluralità e nella responsabilizzazione degli amministratori locali: un nuovo patto di stabilità

GRAZIANO DELRIO, PRESIDENTE ANCI, SINDACO DI REGGIO EMILIA

**R**ingrazio per questa ulteriore occasione di riflessione su di un tema per noi strategico, quale è lo sviluppo urbano.

Come ANCI, abbiamo scritto una lettera ai candidati Premier delle coalizioni che si affronteranno nella prossima tornata elettorale per ribadire che quanto detto nel corso dell'ultimo anno rimane valido anche durante le elezioni.

Come ha efficacemente detto Enzo De Luca, Sindaco di Salerno, all'attenzione dell'Agenda urbana va posto prioritariamente il tema della sopravvivenza stessa dei Comuni, visto che i nuovi tagli e l'estensione del patto di stabilità ai Comuni al di sotto di cinquemila abitanti stanno provocando l'impraticabilità dei bilanci.

Si tratta, quindi, di un elemento emergenziale, tanto quanto lo spread. Esiste infatti anche uno "spread di comunità" che va colmato.

Il problema è che le scelte politiche sono andate costantemente in un'unica direzione: a parte il CIPU, che nasce dal Parlamento, per il resto, comprese le scelte sul federalismo fiscale, non abbiamo assistito ad alcuna inversione di tendenza rispetto ad un assetto centralistico.

Ci chiediamo se questo tipo di cultura centralistica sia una caratteristica di tutte le formazioni politiche, incluse quelle d'opposizione come la Lega.

Eppure, da Cattaneo, a Sturzo, a Einaudi, a Gramsci – *una delle mie più grandi soddisfazioni è stata quella di poter citare Einaudi contro il centralismo di fronte al Presidente del Consiglio*

– è ben presente nella cultura politica italiana un pensiero profondamente municipalista e profondamente convinto che la rigenerazione della politica italiana venga dalla responsabilizzazione degli amministratori locali, nel lasciarli confrontare – come diceva Cattaneo – con le proprie comunità.

All'interno di un quadro di grande rigore economico, esiste in Italia un'ampia famiglia popolare che si rifà a Sturzo ma che non lascia traccia nei programmi politici. Questa è una constatazione: Sturzo ci richiama ad un concetto essenziale per il nostro Paese, cioè che la richiesta di autonomia non è disgiunta da quella di grande responsabilità.

Il Patto di stabilità va revisionato subito, mettendolo al primo punto dell'agenda della prossima legislatura e non per assicurare libertà di spesa, ma per liberare investimenti, che la Corte dei Conti dimostra essere spesa produttiva.

Ci sono quasi 11 miliardi nelle casse dei Comuni, soldi dovuti alle imprese che in momenti di carenza di liquidità non rappresentano la demolizione dei conti pubblici, essendo un pagamento una tantum, ma piuttosto un'efficace iniezione di lavoro, crescita e moneta.

Concentriamoci sulla selezione degli investimenti.

Io accetto il controllo regionale, a patto che non sia burocratico ma orientato al miglioramento della comunità e non a far sopravvivere



la struttura regionale. In caso contrario i conflitti saranno irrisolvibili.

Ad esempio, il Comune da 3000 abitanti che progetta un anfiteatro per eventi da 5000 posti sulle proprie montagne non merita l'autorizzazione, ma forse lo costruirà comunque, per volere di una qualche autorità politica locale che ha bisogno di avere un punto di riferimento politico proprio lì.

Abbiamo un problema di crescita culturale, di qualità progettuale, di capacità di pianificare strategicamente gli investimenti e, se non c'è un piano, un'agenda urbana, molte delle questioni rimarranno irrisolte.

Serve una verifica delle questioni nazionali nell'azione delle città, su obiettivi macro quali, ad esempio, il miglioramento dell'efficienza energetica del 50% entro il 2025.

Fin qui abbiamo assistito non ad un'alleanza tra Governo, Comuni, Province e Regioni per raggiungere obiettivi-Paese, bensì ad una lunga stagione in cui i Comuni sono stati visti unicamente come centri di spesa e non come centri di produzione di cittadinanza, di senso, di qualità progettuale, non come le Città che hanno reso grande questo Paese con la propria qualità artistica e culturale. Serve quindi un'alleanza vera e responsabile tra i vari livelli istituzionali, possibilmente molto semplificata.

Non posso rammaricarmi se il Governo inserisce in un decreto l'obbligatorietà della gestione associata per i piccoli Comuni o le funzioni delle città, visto che la Carta delle autonomie è saltata, nonostante tutti gli sforzi fatti.

Ma non si può lavorare sugli enti locali per decreto: serve invece un'alleanza sull'innovazione e la competitività, che coinvolga ad esempio le città metropolitane, dove sappiamo si sviluppa il 70% dell'innovazione tecnologica e l'80-85% della produzione di ricchezza.

Proviamo a porci una questione di vero cambiamento culturale. Il nuovo Parlamento cosa intende fare? Inseguire un autonomismo

becero che chiede le tasse e basta oppure un'alleanza per sviluppare il Paese?

Siamo in una condizione di blocco per superare la quale c'è bisogno prioritariamente di ridiscutere il Patto di stabilità, partendo ad esempio da quello dei tedeschi, che ne hanno uno semplicissimo: saldo di parte corrente esclusi gli interessi e gli investimenti si concertano.

Siamo disponibili a concertare gli investimenti ma, con questo patto di stabilità, un Comune di 3000 abitanti che da anni sta mettendo da parte soldi per la sua scuola elementare, da quest'anno non potrà più farlo. Stiamo parlando di cattiva amministrazione.

In secondo luogo va detto che i tagli lineari della spending review così concepiti sono totalmente e falsamente applicabili. Non sono risparmi di spesa, sono tagli lineari, che non possono essere applicati indifferentemente a chi acquista la carta a 100 euro al quintale e a chi a 400. Siccome da quest'anno sono disponibili i costi dei fabbisogni standard – tra pochi mesi li avremo tutti – non si capisce perché non si possano fare le cose in maniera intelligente.

Insieme al riordino istituzionale e alla chiarezza, questi presupposti sono la preconditione per avere un'Agenda urbana seria ed efficiente.

Hannah Arendt diceva che la pluralità è la legge della terra, presupposto dell'azione degli uomini. Lo Stato è spaventato dalla pluralità anarchica dei Comuni, ma c'è una dolce anarchia in questo Paese che, se indirizzata su alcune questioni nazionali strategiche e ben individuate, potrebbe diventare una risorsa. Non scambiamo l'unità con l'uniformità, perché questo è il processo culturale che si è affermato negli ultimi anni, spegnendo così tante opportunità e ponendoci nella condizione attuale.

## Dalle priorità di una politica per le città alle capacità di presentare progetti: quattro riforme essenziali per l'Agenda Urbana

ROBERTO CAMAGNI, POLITECNICO DI MILANO

**L**a costituzione dell'Intergruppo Parlamentare per l'Agenda Urbana, grazie all'azione appassionata di Walter Vitali e la risposta del Governo con la costituzione del CIPU – Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, assegnato alla guida del Ministro Fabrizio Barca, costituiscono novità assolutamente benvenute nel nostro paese. Esse dimostrano l'avvio di una nuova coscienza sul ruolo che le città sono chiamate a rivestire nei prossimi anni come *driver* della ripresa economica e attori delle necessarie innovazioni per la nuova fase storica di sviluppo che da alcuni anni si è aperta. Finalmente nel nostro paese un governo dimostra di interessarsi alle città in modo non retorico o ritualistico ma estremamente concreto, dopo un lunghissimo periodo di disinteresse che non trova eguali nella maggior parte dei paesi europei.

Perfino negli Stati Uniti proprio in questi giorni Richard Florida ha autorevolmente proposto al Presidente Obama la costituzione di un Dipartimento Federale delle Città, col compito di “catalizzare e accelerare riforme urbane intelligenti” e di riorientare in modo più razionale la spesa pubblica federale nelle infrastrutture, nell'ambiente, nello sviluppo dell'occupazione e nella formazione in direzione di una densificazione territoriale (politiche anti-*sprawl*, per creare città compatte) e nuovo sviluppo trainato da conoscenza e creatività; affidando magari il Segretariato del Dipar-

timento al sindaco di New York Bloomberg (*New York Daily News* del 3 febbraio, ieri per chi scrive, articolo utilmente intercettato dal sito *Mall* curato da Fabrizio Bottini, collegato a *Eddyburg*).

Per chi come me aveva predisposto nel lontano 1996 per il Governo italiano, presidente di turno dell'Unione, un Rapporto per l'avvio di una “Agenda Urbana Europea” – con le relative giustificazioni teorico-politiche, i principi di base, gli obiettivi e le possibili azioni, successivamente in larga misura adottati nel *Framework for action for sustainable urban development* dell'UE del 1998<sup>6</sup> – la novità italiana non può che riempire di soddisfazione e di speranza.

Ritengo importante interrogarsi sul ruolo del CIPU nel futuro governo, e soprattutto del suo braccio operativo che non può non essere un Dipartimento ad hoc, possibilmente alla Presidenza del Consiglio ma sotto la guida diretta del Ministro più direttamente competente (una collocazione simile, ma con maggiori risorse umane, a quella del Dipartimento Aree Urbane che ho avuto il compito e l'onore di guidare durante il primo Governo Prodi).

Il primo compito dovrà essere quello di definire le priorità di una politica per le città, attraverso analisi di *benchmarking* urbano a livello internazionale, analisi sulla sottocapitalizzazione attuale delle nostre città (infrastrutture, servizi, spazi e funzioni pubbliche) e una

valutazione di alternative progettuali possibili (tecnologie-funzioni-investimenti-attori). Una funzione di base, che potrebbe partire subito, all'atto della costituzione del Dipartimento.

Il secondo compito dovrà riguardare le modalità per favorire la capacità di costruzione e presentazione di progetti da parte delle città, innanzitutto al supporto dei Fondi Strutturali Europei (anche in dipendenza della favorevole e allettante proposta della Commissione Europea di dedicare una riserva del 5% dei fondi disponibili a progetti in ambito *green economy* e competitività/innovazione da parte delle maggiori città di ogni paese, da negoziare direttamente). In questo ambito, fortunatamente, il paese può già contare sulla lunga esperienza delle strutture che hanno da molti anni assistito Fabrizio Barca nella gestione dei Fondi Strutturali, e sulla sua grande capacità dimostrata anche dai successi recenti nell'utilizzazione delle risorse disponibili.

Ma non ci si deve arrestare qui, alla capacità di progettazione e alla presentazione dei relativi progetti al supporto pubblico, nazionale e europeo. L'occasione deve essere sfruttata per avviare alcune riforme indilazionabili, credibili e intelligenti su vari aspetti della governance delle città che appaiono cruciali per riavviare un percorso virtuoso di sviluppo. Mi riferisco alla necessità di predisporre alcuni disegni di legge assolutamente necessari, al di là di quelli già da molti proposti ed evidenti, come quelli sui consumi di suolo e sui compiti delle città metropolitane – e loro rapporti con la pianificazione comunale e le politiche di sviluppo regionali. Mi riferisco alle seguenti materie:

- una sistematizzazione degli *incentivi pubblici alla rigenerazione urbana*, con risorse ma soprattutto linee guida per le legislazioni regionali, nonché *all'edilizia sociale*, al fine di rilanciare una nuova domanda edilizia, di limitare i consumi di suolo e di avviare una forte riconfigurazione fisica e funzionale delle città. Per quanto concerne l'edilizia

sociale, un'azione razionale oggi dovrebbe riguardare l'abolizione dell'edilizia "convenzionata", senza destinatari predefiniti, e l'orientamento delle risorse, pubbliche e ma anche private, verso l'edilizia specificamente sociale, destinata a fasce ben precise di cittadini (meno abbienti, giovani coppie, ecc., secondo l'esempio di successo di un paese come la Germania);

- una *riforma della fiscalità immobiliare, nazionale e locale*, che consenta di elevare la quota di risorse finanziarie destinabili ad usi pubblici (infrastrutture, verde, servizi, edilizia sociale) attraverso una più incisiva tassazione della rendita di trasformazione. Sembra irrazionale attribuire alla sola IMU il finanziamento del processo di rinascita delle città – una imposta patrimoniale che tassa coloro che hanno già pagato un rilevante contributo alla rendita – e lasciare solo superficialmente tassata una fonte di redditi e di *capital gain* che è stata enorme nel nostro paese – quando si è urbanizzata la campagna o si sono trasformati gli usi del suolo da industria a residenze e servizi. Il *capital gain* sulle trasformazioni fondiari e immobiliari deve costituire il vero obiettivo di una politica impositiva orientata all'equità, distinguendo accuratamente il profitto imprenditoriale (del developer, del costruttore) dalla rendita emergente. Oggi, se l'operatore è un privato, le plusvalenze fra prezzo di acquisto e di vendita sono soggette a tassazione separata come 'reddito diverso', e come valore iniziale si utilizza il valore del quinto anno precedente alla vendita (se il possesso è superiore ai 5 anni) (art. 67 e 68 del TUIR); inoltre è consentito "affrancare" il valore iniziale del terreno/immobile utilizzando il suo valore presente valutato con perizia giurata, pagando una imposta sostitutiva del 4%. Come si vede, le probabili elevate plusvalenze sfuggono ampiamente a questa

tassazione. Se si tratta di imprese immobiliari e di costruzione, le plusvalenze vanno a costituire il reddito di impresa, ma, attraverso la filiera delle numerose transazioni che in genere vengono effettuate dall'acquisto del terreno (agricolo) alla vendita degli appartamenti, si perde ampia traccia delle plusvalenze realizzate. Spesso la rendita di trasformazione compare, paradossalmente, come un costo (di acquisto, spesso molto elevato) per l'ultimo operatore (costruttore/venditore) e non come un reddito! Sulle plusvalenze di trasformazione è facile ricorrere alle tassazioni locali (al di là di quelle nazionali, sopra ricordate): oneri di urbanizzazione, contributi sui costi di costruzione, tasse locali di scopo, tutti strumenti adatti a mantenere le relative risorse fiscali all'interno di un utilizzo diretto al miglioramento della città. Sono soprattutto questi elementi che sono assolutamente inadeguati nel nostro paese, di gran lunga inferiori a quelli richiesti in altri paesi avanzati, non essendo in grado di coprire nemmeno gli effettivi costi di infrastrutturazione<sup>7</sup>. Questa materia dovrebbe oggi essere trattata complessivamente, uscire dalle tecnicistiche specialistiche per divenire oggetto di esplicito, trasparente ed equo dibattito politico. Tutte le parti politiche e molti governi hanno parlato di tassazione delle rendite finanziarie, ma nessuna ha appuntato l'attenzione sulla rendita per eccellenza, quella che nasce dalle trasformazioni urbanistiche e immobiliari. Un caso? Una dimenticanza? La riforma che dobbiamo pretendere aiuterebbe anche a colpire una fonte relevantissima di corruzione potenziale;

- fare chiarezza su una innovazione giuridico-amministrativa recente, assai pericolosa a mio avviso, che consiste nella cosiddetta *perequazione urbanistica senza confini*, nella possibilità cioè che diritti edificatori variamente assegnati dall'amministrazione co-

munale possano essere utilizzati sull'intera città, e quindi anche su aree centrali, a ben diversa valorizzazione rispetto alle aree su cui il diritto edificatorio ha avuto origine. Se la perequazione urbanistica tradizionale, punto a punto, è da ritenere strumento ampiamente positivo, quella senza confini – già oggi utilizzata dal PRG di Milano e proposta in diversi disegni di legge – rischia di introdurre un nuovo premio non dovuto alla “speculazione” (uso il termine qui a ragion veduta) edilizia<sup>8</sup>;

- infine, una rinnovata riflessione sarebbe auspicabile a proposito dei *decreti di scioglimento-accorpamento delle Province*. Le relative decisioni, a mio giudizio, sono state assunte dal Governo Monti e dal Parlamento in modo affrettato, annullando o comunque delegittimando un livello istituzionale e storico di governo del territorio, imponendo accorpamenti contro natura, lasciando nel vago l'attribuzione di una funzione di governo relevantissima oggi come la pianificazione di area vasta (che non può essere lasciata nelle mani dei soli Comuni), vanificando gli sforzi di ordinamento del territorio operati fin qui dalle Province più efficienti e responsabili e imponendo riorganizzazioni amministrative costose e paralizzanti per parecchi anni.

Come si vede, un'Agenda Urbana possibile si deve ampliare almeno a queste quattro riforme essenziali. Un'Agenda eccessivamente ambiziosa e troppo impegnativa? Non credo, proprio in quanto si tratta di riforme ben definite e delimitabili. E comunque si tratta di un impegno che dobbiamo all'eredità di troppe disattenzioni del recente passato.

---

6 R. Camagni, M.C. Gibelli, “Cities in Europe: globalisation, sustainability and cohesion”, in European Spatial Planning, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Il Poligrafico dello Stato, 1996. Il Rapporto fu consegnato ai Ministri Territoriali europei al Ministerial Meeting di Venezia, maggio 1996.

**7** Si veda: R. Camagni, “Risorse per la qualità urbana”, in D. Cecchini e G. Castelli, *Città sostenibili*, Gangemi Editore, Roma, 2012, 39-52

**8** Si vedano le considerazioni raccolte da chi scrive nel primo numero di *Edilizia e Territorio*, edizione on line, di settembre 2012, con contributi del giurista Alberto Roccella e dell’urbanista Giorgio Goggi (oltre che del sottoscritto, economista).

# La tutela del suolo (risorsa ambientale e bene comune) nel cuore dell'Agenda Urbana

PAOLO PILERI, POLITECNICO DI MILANO

**Città e questione ambientale. Tutelare il suolo è il “massimo compito civile”.**

Non è consuetudine associare alla città – almeno in prima battuta – la questione ambientale. Ancor meno porla come una delle priorità. Tradizionalmente, il primo rimando all'urbano è legato alla dimensione sociale, poiché la città è stata ed è il luogo dell'interazione, della reciprocità, della coesione sociale e della maturazione di diritti e di doveri. Più raramente si è portati a cogliere il nesso ontologico e originario tra la città e l'ambiente. Eppure se la città esiste lo si deve ad una delle prime forme di relazione regolata tra uomo e risorse naturali: l'agricoltura. Essa ha consentito all'uomo di smettere i panni del nomade per fondare la città dando vita a quella meravigliosa avventura sociale e culturale di cui siamo figli<sup>9</sup>. Avventura che ha nel rapporto con le risorse naturali, in particolare con l'uso della 'buona terra' e dell'acqua, un punto di partenza cruciale, una sorta di gene presente fin dal suo concepimento. In questo senso potremmo dire che il suolo è la risorsa rappresentativa del rapporto tra città e ambiente e non è un caso se del suo uso l'urbanistica moderna ne ha fatto fin dall'inizio un capitolo fondamentale, attraverso il piano. D'altronde, nella regolazione dell'uso del suolo sono custoditi il codice di sopravvivenza della città moderna e post moderna e, al tempo stesso, la rinnovazione di quell'antico rapporto tra sé e la terra, risorsa vitale e non sterile supporto. Luigi Einaudi intuì subito quanto questo snodo fosse cruciale e vulnerabi-

le al tempo stesso e non esitò a spronare italiani e governo a impegnarsi massimamente nella “lotta contro la distruzione del suolo” considerandola il massimo compito politico e civile di allora<sup>10</sup>. Ma ancora di oggi possiamo dire, visto che quelle parole, dimenticate e tradite, sono più che mai attuali.

Se siamo qui a domandarci come riempire di senso un'agenda urbana per domani non ci deve sfuggire la peculiarità di questo momento storico di transizione da un passato di disinvoltato spreco di suolo/ambiente a un futuro preannunciato come “era della nuova scarsità”<sup>11</sup>. Occorre chiarirsi e chiarire da quale parte stare: tutelare o dissipare?<sup>12</sup>. Occorre con coraggio invertire l'ordine degli addendi che hanno abitato fino ad oggi le politiche urbanistiche, riportando in alto il concetto del “prenderci cura delle risorse”<sup>13</sup>, già ben rappresentato nell'art. 9 della nostra Costituzione. Oggi è necessario che sia l'attenzione alla questione ambientale a imprimere le mosse di un'agenda urbana capace di farsi carico di quel *massimo compito civile* che il Presidente Einaudi aveva la pretesa di suscitare nel sentire comune nazionale. E non si può delegare alla spinta tecnologica la rianimazione delle nostre città se prima non si è animata una consapevolezza collettiva di utilità sociale alla tutela ambientale. Per usare una metafora, solo dopo aver imparato cosa è un prato e averlo preso in cura potremmo permetterci di dotarci della miglior tecnologia per regolarne l'erba. L'inversione di addendi ci consegnerebbe la

tecnologia dei più efficienti rasa-erba, ma senza avere più i prati. È una cultura di affetto e rispetto per l'ambiente che deve alimentare in noi il senso di fertile indignazione davanti a episodi di degrado e subito spingerci verso scelte più responsabili di governo del territorio.

In questi ultimissimi anni alcuni segnali positivi emergono e bisogna coglierli. Ci si comincia ad accorgere che le ferite prodotte dalle alluvioni o dalle frane come il rincaro dei prezzi delle risorse energetiche o del cibo sono originati da disfunzioni ed egoismi dell'uomo e non dall'accanimento della natura 'malvagia'. Questo primo germe di consapevolezza ha dato i suoi primi frutti nella volontà popolare che ha respinto l'idea di privatizzare l'acqua. E quella volontà si è formata proprio nelle città a riprova di quanto quel luogo di coesione sociale sia anche capace di mettere in moto innovazione culturale imperniata sulla cura dei beni ambientali, a partire dalla terra, dal suolo.

Il suggerimento che giunge da questa prima riflessione è allora di trovare spazio nell'agenda urbana per contrastare le spinte di quei modelli economici e sociali fortemente basati sull'assenza di un'idea di limite, sulla speculazione e sulle forme di governo dei beni ambientali che contraddicono il loro status di beni comuni.

### **Rimettere mano all'iniquo concetto di rendita, il 'guadagno immeritato'**

La rendita fondiaria è un grande ostacolo alla costruzione di politiche efficaci per la tutela del suolo. La protezione politica di cui ha goduto la rendita fondiaria in oltre 60 anni<sup>14</sup> ha prodotto incultura, collusioni, conflitti di interesse, speculazioni violente, ha perpetuato antiche iniquità, ne ha prodotte di nuove producendo un'idea di suolo lontanissima dall'ambiente e vicina a quella di merce. Il contrasto alla rendita fondiaria è un'antica sfida che richiede oggi nuove strategie per compiersi. Aldo Natoli, nella proposta di legge di "Disciplina dell'attività urbanistica" del 1963<sup>15</sup>, la ricordò come il "gua-

*dagno immeritato*" che trasforma l'investimento pubblico in guadagno privato vanificando ogni sforzo pianificatorio fino al suo fallimento. Non ci dimentichiamo che negli ultimi anni la situazione è stata aggravata a causa di un patto scellerato tra pubblico e privato (finanziaria 2005), con il quale si è permesso ai comuni di incassare gli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente. Due effetti gravi si sono prodotti: il comune si è divenuto attore di un conflitto di interesse (tutelare il suolo o lasciarlo urbanizzare per trarne denari?) e, secondo, è ha imparato presto ad assecondare l'interesse di profitto dello sviluppatore immobiliare privato per poterne ricevere una quota proporzionale al suo investimento sottoforma di oneri. Tutto ciò non ha certo educato ad maggiore sensibilità ambientale e rispetto del suolo le amministrazioni pubbliche locali, piuttosto il suolo è stato ancor più visto come 'moneta di scambio'.

Occorre, ancora una volta, una revisione profonda dei principi fondamentali dell'urbanistica per accogliere un diverso atteggiamento verso le risorse. Illuminante la frase di Cormac Cullinan, "*La pretesa che la terra sia un tipo di merce che si può possedere e trattare come un tavolo, dimostra che i sistemi giuridici legittimano e incoraggiano l'abuso della Terra.*"<sup>16</sup> Lo sproporzionato potere della rendita con tutti i guasti collegati rimane in agenda: non è auspicabile un'altra epoca in cui *curare i sintomi ignorando la malattia*, come diceva Aldo Natoli.

### **Apprendere e far capire cos'è veramente il suolo aggiornando le norme di riferimento**

La sottovalutazione dei problemi legati alla conoscenza reale del suolo ha anche prodotto paradossi ed errori normativi che necessitano di revisione per far spazio a principi ambientali acclarati e moderni sui quali poi ri-basare le politiche pubbliche urbane. Ma una piccola premessa è necessaria.

Il suolo è un materiale vivo (contiene il 30% della biodiversità) da cui proviene tutto il no-

stro cibo. Più precisamente, arriva dai primi 70-100 cm di suolo. In quella pellicola così sottile è contenuto l'*elisir* della vita futura per la città, risiedendo lì tutti i processi biogeochimici capaci di fertilizzare il suolo rendendolo idoneo alla crescita della biomassa vegetale e quindi alla produzione agricola. Un ettaro di suolo agricolo fornisce cibo mediamente per 7 persone in un anno<sup>17</sup>. Ma quella pellicola, se rimane permeabile, rende a tutti noi anche altri impagabili servizi tra cui trattenere acqua (fino a 3750 tonnellate per ettaro pari ad una pioggia da 400 mm<sup>18</sup>) e anidride carbonica (mediamente sono 25 i kg per metro quadrato che potrebbero essere emessi se il carbonio ivi contenuto tornasse in atmosfera<sup>19</sup>). Il suolo è quindi una risorsa ambientale multifunzionale, cruciale per la (qualità della) vita umana e dell'ecosistema. Inutile dire che quando un suolo libero viene urbanizzato i servizi ecosistemici tendono a zero. È ridotta la produzione di cibo (con le conseguenze molto preoccupanti di minaccia alla sovranità alimentare); aumenta la frequenza, il rischio e il costo delle esondazioni e di molti eventi naturali pericolosi; aumenta l'incapacità di trattenere anidride carbonica e quindi peggiorano clima e qualità dell'aria. Il tutto per urbanizzare magari un ettaro di terreno agricolo quando vi è già disponibilità di intere parti di città sottoutilizzate o inutilizzate (il riutilizzo prioritario delle aree dismesse è un tema importantissimo per l'agenda urbana).

Se il ruolo ecosistemico del suolo è noto nelle scienze, non lo è nel diritto. Nel testo unico ambientale<sup>20</sup> così è definito (art. 54): "*a) suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali*". La definizione è oggettivamente inadeguata e inaccettabile e mette in crisi molti dispositivi normativi e regolativi collegati come la VIA, la VAS, alcune norme urbanistiche, la legge di difesa del suolo, la convenzione europea sul paesaggio, e così via.

La ristrutturazione 'ambientale' di alcune parti della legge è uno dei compiti che attende

i governi a venire, ed è urgente. Nel caso della definizione di suolo si potrebbe optare per quella europea del 2006<sup>21</sup> (fatale coincidenza di date con il nostro testo unico ambientale) o per quella contenuta nel disegno di legge "Norme per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana"<sup>22</sup>, altrettanto buona e oltretutto già condivisa dalle regioni.

### Contenere i consumi di suolo anche attraverso una revisione della configurazione e del ruolo dei comuni

Condividendo la preoccupazione che si sta raccogliendo attorno al tema del consumo di suolo, sia per l'intensità con cui si manifesta (100 ettari al giorno secondo il rapporto MIPAF<sup>23</sup>) e sia per gli effetti ambientali che si porta dietro, alcune esplorazioni di ricerca evidenziano che esiste un nesso non trascurabile tra intensità dei consumi di suolo e configurazione dei comuni. Ci aiutano due precisazioni:

- I 100 ettari al giorno derivano dalla sommatoria dei singoli consumi di suolo di ognuno degli 8092 comuni italiani, legittimamente ed autonomamente stabiliti con il piano urbanistico;
- Il suolo è trattato nei piani come un materiale perfettamente contenuto entro le geometrie amministrative come fossero proprio i confini locali a interpretare la miglior ripartizione delle risorse ambientali. Sappiamo invece che così non è perché i beni ambientali non sono confinabili entro i perimetri amministrativi con cui un comune o una regione gestisce il territorio.

Pur convinti che la nostra storia civica è ricca di tratti di assoluta vivacità e progresso sociale conquistati all'ombra dei tanti municipi, non possiamo esimerci qui dal chiederci se quella configurazione, con il suo stock di competenze esclusivo, ha funzionato da moltiplicatore dei consumi di suolo e, soprattutto, se ha ancora senso mantenerla davanti alle sfide della nuova scarsità e dei beni comuni.



In Italia ci sono 8092 comuni che si comportano come autonomi agenti decisionali in materia di uso del suolo, perché così prevede la legge e perché le convenienze pubbliche e private si sono così accomodate. Quella numerosità di autonomie decisionali non collaborative si presenta come un insieme frammentato e frammentante il paesaggio, l'ambiente e le sue funzioni ecosistemiche. In questo quadro, il suolo viene gestito per parti distinte senza tener conto che il suo *status* ecosistemico richiederebbe all'opposto una visione e una gestione di insieme e oltreconfine.

In Lombardia, per citare un caso dove ogni comune in perfetta autonomia fa e approva il proprio piano urbanistico, la sola metà dei comuni che hanno approvato nel 2012 (3 luglio) un nuovo piano ha ipotizzato un possibile consumo di suolo per i prossimi anni maggiore di quello prodotto nel passato da tutti i comuni lombardi tra il 1999 e il 2007<sup>24</sup>. È difficile convincersi che questo scenario di dissipazione non sia anche figlio della combinazione tra frammentazione amministrativa, autonomia decisionale sull'uso dei suoli, competitività tra comuni, speculazione pubblico-privata sull'edificabilità dei suoli, debolissima cultura ambientale etc. etc.

Ma da sola la frammentazione non basta a fare luce su *come* i comuni consumano suolo, occorre considerare anche la loro dimensione. Nel nostro paese oltre il 70% dei comuni è piccolo, ovvero ha meno di 5000 abitanti<sup>25</sup>. A loro è affidato oltre il 54% del territorio nazionale e sono abitati solo dal 17% della popolazione: una grande estensione del Paese è affidata alle cure di una numerosissima compagine amministrativa animata però da una ridottissima rappresentanza cittadina.

Se studiamo il tipo di legame esistente tra dimensione comunale e consumi di suolo troviamo un risultato sorprendente che, in qualche modo sovverte, purtroppo, quell'immagine tutta virtuosa che sovente ammantava i piccoli

comuni. Limitandoci al significativo caso lombardo (che rappresenta bene al suo interno la ripartizione statistica dei comuni italiani) scopriamo che i comuni tra i 500 e i 1000 abitanti hanno consumato suolo agricolo fino a 10 volte di più di quelli sopra i 25000 abitanti, a parità di nuovo residente<sup>26</sup> (fig. 1). Se in termini assoluti i piccoli comuni hanno consumato ovviamente meno, in termini relativi sono invece protagonisti. Probabilmente i piccoli hanno messo a punto strategie insediative molto attrattive per catturare nuovi residenti e attività profittevoli (come i centri commerciali), accettando 'format' immobiliari ad alta dissipazione marginale di suolo, come le case unifamiliari, e fortemente insostenibili sotto il profilo ambientale e infrastrutturale.

I risultati ottenuti, che andrebbero completati con lo studio nelle altre aree del Paese, suggeriscono all'agenda urbana nazionale di tenere conto della frammentazione e della dimensione amministrativa dei comuni italiani in modo differenziato. Oggi grandi e piccoli comuni, sono trattati alla stessa stregua e hanno medesime competenze sull'uso del suolo. La frammentazione con la quale è gestito il nostro territorio produce più sregolazione che regolazione. Se le competenze civiche, come i servizi locali, richiedono una stretta prossimità tra amministratore e cittadino, la stessa prossimità può diventare un problema se di mezzo ci sono le generazioni di rendite e la salvaguardia delle risorse ambientali dalla speculazione privata. Lasciar soli i comuni in questa delicata decisione, ancor più i piccoli che sono spesso meno dotati di strumenti culturali (ambientali, intendo) e non incentivati a una logica cooperativa nell'uso dei suoli, significa moltiplicare i guasti e le incurie.

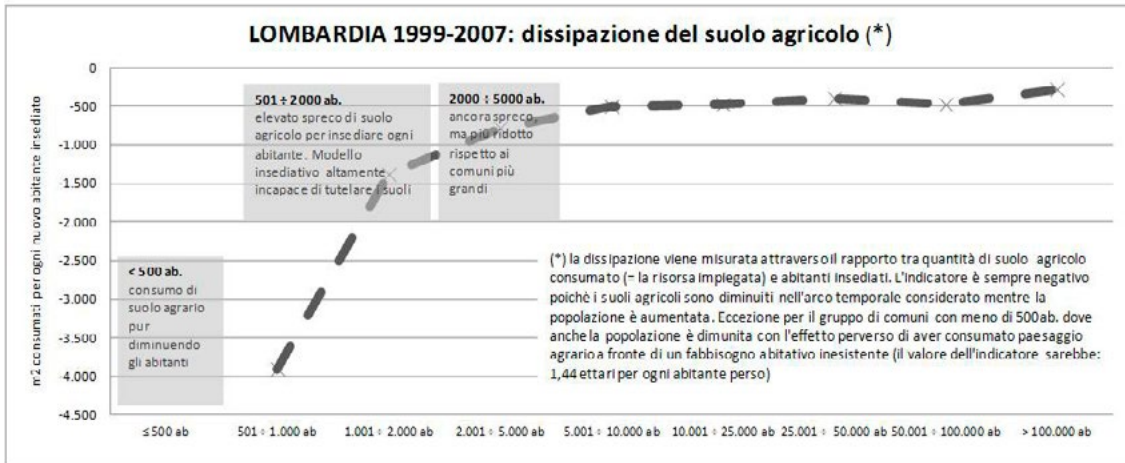


Figura 1: Dissipazione di suolo agricolo per fini urbanizzativi in relazione alla dimensione demografica dei comuni. Lombardia

Al di là dei tecnicismi validi che si possono introdurre per limitare il consumo di suolo, nel nostro Paese il confronto con la peculiare configurazione amministrativa e la relativa ripartizione delle competenze sull'uso del suolo è ineludibile. Se nel passato abbiamo avuto bisogno di rendere i comuni più responsabili e autonomi, lo abbiamo fatto per alcune condivisibili ragioni, ma dimenticandoci, ancora una volta, gli effetti ambientali negativi che ciò avrebbe potuto procurare che non sono stati né ridotti, né mitigati né controllati da strutture sovra locali.

Altri paesi, sottoposti a sfide simili, hanno reagito su più fronti includendo spesso quello della ridefinizione del suolo in chiave ambientale, della riforma amministrativa delle competenze in materia ambientale e di uso del suolo (chi depoliticizzando le decisioni come nei Paesi Bassi; chi interponendo nella decisione un'agenzia ambientale terza come in alcuni Länder tedeschi; chi imponendo vincoli dal centro come la Gran Bretagna<sup>27</sup>) e anche una progressiva deframmentazione del sistema politico locale che significa la fusione dei comuni, a partire dai più piccoli, per limitare quegli ef-

fetti di localismo, familismo e abuso che in una dimensione amministrativa minuta possono attecchire più facilmente ed essere meno controllati.

Lavorare sull'agenda urbana oggi, epoca di consumo di suolo, significa affrontare con coraggio una pluralità di questioni tra loro molto legate e necessita di uno sforzo culturale importante che la politica può fare anche lavorando ad una riforma amministrativa che ridisegni il ruolo dei nostri comuni, delle nostre province e delle regioni. Per fare tutto ciò non possiamo usare gli stessi strumenti che li hanno provocati e consentiti, ma più opportunamente agire attingendo alle migliori competenze dei saperi (terze possibilmente), adoperando il senso di astuzia intellettuale di Edoardo Sanguineti<sup>28</sup> per non tacere la verità e agire per essa e ricordando l'intuizione di Leonardo Borgese<sup>29</sup> secondo cui molti problemi sociali possono trovare soluzione proprio investendo ed educando alla cultura del bello, del paesaggio italiano e, spingendo un po' più in là il suo concetto, alla cura dell'ambiente.

- 
- 9 Küster H. (2010), *Piccola storia del paesaggio*, Donzelli, Roma
- 10 Einaudi L. (1951), *Della servitù della gleba* in Italia, in "Corriere della Sera", 15 dicembre
- 11 De Castro P. (2011), *Corsa alla terra. Cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Donzelli, Roma
- 12 Come ebbe a dire Antonio Cederna in occasione dell'apertura della mostra *Italia da salvare*, Roma, 1967
- 13 Pileri P. e Granata E. (2012), *Amor Loci. Suolo, ambiente, cultura civile*, Raffaello Cortina Editore, Milano
- 14 Tocci W. (2009), *Tra urbanistica e mercato*, in *Dialoghi Internazionali*, n. 10
- 15 PdL n.296 del 26 luglio 1963
- 16 Cullinan C. (2012), *I diritti della natura*, Piano B edizioni, Prato
- 17 Mercalli L. e Sasso C. (2004), *Le mucche non mangiano cemento*, SMS, Torino
- 18 Commissione Europea (2012), *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, Lussemburgo [SWD(2012) 101 final/2]
- 19 Pileri P. (2011 – a cura di), *Spazi Aperti. Un paesaggio per EXPO*, Electa
- 20 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152
- 21 La Comunità europea ha adottato una precisa *Strategia tematica per la protezione del suolo*. COM(2006)231 final.
- 22 PdL n. 5658 del 18 dicembre 2012
- 23 MIPAF in collaborazione con INEA, ISPRA e ISTAT (2012), *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione*, Roma
- 24 Pileri P. (2013), *Case senza terra. La sfida dell'abitare di domani: dare casa senza consumare suolo*, in Boatti A. (a cura di) "Abitare in Lombardia ai tempi della crisi", Maggioli editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RM)
- 25 ANCI definisce 'piccolo' un comune con meno di 5000 abitanti. Cfr. *Fondazione IFEL (2011 – a cura di), Atlante dei piccoli comuni*, ANCI, Roma.
- 26 Pileri P. e Granata E. (2012), *Italia polverizzata. Il futuro di ambiente e agricoltura passa (anche) per l'unificazione dei comuni*, in "Agriregionieuropa", anno 8, n. 29, [www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it)
- 27 Pileri P. (2011), *Sulle spalle dei giganti. Strategie internazionali per contenere il consumo di suolo*, in Bianchi D., Zanchini E. (a cura di), "Ambiente Italia 2011", Edizioni Ambiente, Milano
- 28 Sanguineti E. (2001), *Sul crinale tra opulenza e catastrofe*, in *Il Secolo XIX*, 2 gennaio
- 29 Borgese L. (1949), *Bisogna spendere parecchi miliardi*, in *Corriere della Sera*, 5 ottobre

## I processi micro dal basso da sostenere e le tendenze macro in atto da arrestare: un piano di primo aiuto, non soltanto per il Mezzogiorno

ADRIANO GIANNOLA, PRESIDENTE SVIMEZ

Vorrei sollevare un punto sulla complessità del tema. Ci è stato ricordato come premessa che la città è il motore dello sviluppo, centro di valore aggiunto, stabilizzazione dell'occupazione e così via. Vorrei però dire che in Italia questo motore non funziona, in generale; e non funziona, in particolare, in mezza Italia. Se è vero che c'è questo processo di concentrazione urbana delle attività – si parla dello sfioramento del 70% di popolazione urbana presente nelle città – è anche vero che, negli ultimi dieci anni, le aree metropolitane del Mezzogiorno manifestano la tendenza opposta; in particolare, Napoli e Palermo hanno perso duecentomila abitanti, laddove le città del centro-Nord ne hanno guadagnate altrettante. C'è un pezzo del sistema-città italiano che va in direzione contraria, legato alle performance complessive territoriali. Se dobbiamo intervenire, con tutte le tematiche oggi sollevate, c'è bisogno da un lato di una strategia di supporto e di sviluppo dei processi in atto. E, dall'altro, di azioni ancora più impegnative e complicate di arresto di altri processi in corso. La BEI e noi stessi come Svimez abbiamo calcolato che da qui a vent'anni quelle aree oggi in sofferenza avranno perso due milioni di abitanti, cittadini che saranno in tutt'altra parte del mondo, non del Paese. E negli ultimi sette-otto anni abbiamo già visto quanto capitale umano si perde, insieme alle competenze, facendo implodere realtà così importanti. Napoli ha perso negli

ultimi dieci anni centodiecimila abitanti e oltre settantacinquemila posti di lavoro. Il Mezzogiorno perde duecentosessantamila posti di lavoro in quattro anni, il centro-Nord ne perde centosessantamila. Queste sono le dinamiche in atto da arrestare e, augurabilmente, da invertire.

Sono d'accordo con il Sindaco di Salerno quando dice che la riqualificazione urbana è là, ma non parte, per quanto importantissima per lo sviluppo delle città. Essa è il primo agancio per una tenuta del sistema in un pezzo importante del Paese, ammesso che vogliamo considerarlo ancora un sistema in prospettiva. Come Svimez abbiamo la convinzione che è essenziale proporre un piano di primo aiuto, come negli anni Quaranta lo proposero gli alleati per le aree industriali del Sud. In questo momento c'è un problema di primo aiuto nazionale, che deve poi fare fronte all'emergenza crescente del Mezzogiorno. In questo lavoro, la riqualificazione urbana può essere – diversamente intesa – il filo conduttore all'interno di una strategia che è essenziale e che purtroppo latita, per le grandi emergenze italiane, non solo del Mezzogiorno, e che si declina nei temi del risparmio ed efficientamento energetico, della logistica, di innovazione e ricerca, e così via. Calati anche in micro interventi. Partendo dai quali, penso al tema dell'energia, è possibile risolvere anche problemi di evidente contraddizione in termini, come nel caso prima citato: 70 milioni di euro stanziati per il fotovoltaico e 200 per il Piano

città. Serve un programma di rigenerazione urbana che consenta di adottare misure di recupero del Paese sulla media europea (a proposito dell'efficientamento energetico, in Italia siamo al 50% contro l'80% europeo) che devono essere rese compatibili l'una con l'altra. Il Mezzogiorno è il luogo dove questo recupero può essere realizzato con successo. Dobbiamo trovare una strada di complementarietà tra rilancio e piano di primo aiuto per contenere le emergenze occupazionale, sociale, produttiva – soprattutto ma non soltanto del Mezzogiorno – ed una strategia di lungo periodo che vada sul tema delle città. Una complementarietà possibile solo se c'è una politica energetica, logistica, di alleanze (il ruolo del Mediterraneo) a monte.

Concludo segnalando un'analogia emergenza, quella delle aree interne. Anche qui, l'organizzazione città non può essere indipendente da una riconsiderazione sistematica di queste aree.

## Le risposte che mancano e il coraggio del centro di scegliere le priorità da sostenere

ANDREA GNASSI, SINDACO DI RIMINI, PRESIDENTE ReCS

**S**ono state dette molte cose anche da colleghi Sindaci e dal nostro Presidente Delrio. Provo allora a introdurre ulteriori riflessioni.

Parlandoci chiaro, il nostro è un Paese che non riesce a dare risposte né rispetto alla old economy né ad offrire opportunità concrete rispetto alla frontiera della new economy. Una constatazione forse banale. Per uscire dalla banalità, allora, le tante riflessioni, spunti e proposte già fatte mi consentono di fissare solo qualche punto nei cinque minuti a disposizione. Le città certamente sono il motore dello sviluppo, il luogo dove risiede il 50% della popolazione mondiale e il 70% in futuro. Oggi però le città hanno motori spenti, avviliti senza nessun tipo di combustibile e risorsa. Dove sono accesi i motori? Io credo che nella testa dei processi decisionali del nostro Paese manchi questa conoscenza e consapevolezza persino sulla collocazione di città europee con motori accesi e marcia in corso. È uno dei problemi del nostro Paese. È il tema della cosiddetta classe dirigente diffusa, che non sa, non vede, si autoalimenta in discussioni interne, non è curiosa. Non decide di interpretare il cambiamento, perché in realtà tenta di resistervi. Basterebbe pensare all'esperienza di Hammerby a Stoccolma, Vauban a Friburgo e Bike City a Vienna per rendersi conto che lì ci sono motori accesi, esperienze locali, nate da processi partecipativi. I processi partecipativi alimentano la pianificazione strategica che si avvale quindi di governance e intelligenza diffusa. I piani strategici delle città europee sono di fatto lo strumento

di governance di una società complessa e contemporanea che non affida il piano regolatore al Sindaco o all'assessore all'urbanistica, ma chiama a delineare le coordinate di una visione di sviluppo della città i talenti diffusi di una realtà locale. Basterebbe guardare alle esperienze di quei quartieri europei per rendersi conto, ad esempio, che non solo è stato rigenerato un intero quartiere alla periferia di Stoccolma (Hammerby), ma che attraverso una moderna e innovativa gestione del ciclo integrato delle acque le acque stesse e i canali su cui il quartiere si è sviluppato sono acque potabili. E così Vauban che è un quartiere senza auto. E Bike City che è un quartiere di nuova generazione. Senza essere polemico, a diversi livelli locali e nazionali, mi piacerebbe sapere quanta parte della classe dirigente è andata a studiare, approfondire, capire quali processi sono stati messi in atto in questi Paesi. Dall'ANCE (i costruttori) ai Presidenti di Regione, ai Ministri, ai dirigenti di ogni livello. Noi non siamo in ritardo, non siamo partiti per niente. L'agenda europea 2014-20 destinerà il 5% dei fondi solo a progetti sistemici dentro ai fili di una pianificazione strategica che ha trasformato quartieri contemporanei in altri luoghi d'Europa, e noi non abbiamo oggi gli strumenti per attuare la pianificazione strategica. Lo diceva il mio collega De Luca, basterebbe mettere in fila gli strumenti urbanistici, piani regolatori, piani strategici, regolamento unico dell'edilizia, piano territoriale di programmazione regionale, piano territoriale di coordinamento provinciale, legge

urbanistica nazionale, per misurare i livelli di dialogo che questi strumenti hanno e metterli a confronto con gli strumenti che hanno già generato quei quartieri dove l'acqua è potabile e hanno reinventato quartieri industriali che non esistevano più.

Questo è un Paese dove – questa è la proposta di ANCI e ReCS – serve che il livello centrale di governo abbia il coraggio di scegliere le priorità. Se si passa dalle parti della Ruhr, si vede che là c'è la metalmeccanica, le acciaierie, ma oggi ci sono interi distretti industriali rigenerati attorno alla frontiera della green economy. Noi abbiamo inventato i pannelli fotovoltaici, oggi loro li producono. La Germania non ha appeal turistico come il nostro, oggi è però leader nell'incoming rispetto ai Paesi emergenti quale la Cina perché si è organizzata nella logistica. La Germania vende l'Italia ai cinesi. Sempre dalle parti della Ruhr ci sono distretti biomedicali, di biotecnologia, etc.

C'è una strategia di Paese che non consuma più territorio e ha scelto cinque-sei settori strategici su cui orientare le politiche industriali. Uno è la frontiera della trasformazione urbana, dove anche in Italia la domanda c'è. Ecco, c'è una domanda enorme di trasformazione urbana. È la trasformazione urbana che riqualifica città, quartieri e contesti urbani degradati e rigenera strutturalmente anche i nostri prodotti turistici che sono città e paesaggi. Ma la carenza di credito è drammatica per poterla sostenere, perché anche le banche non conoscono che il credito ha sostenuto Hammerby, Vauban e Bike-City, cioè la nuova economia. Manca il credito, ma in compenso abbiamo una paralisi istituzionale (si pensi a quanto detto prima sulla relazione e il dialogo tra i diversi strumenti di pianificazione urbanistica dei diversi livelli istituzionali), che impedisce di offrire un terreno concreto per gli investimenti su un settore strategico come la trasformazione urbana.

Allora, noi proponiamo due linee di intervento.

Primo, non si pensi che noi possiamo gestire – per fortuna che il Ministro Barca ha fatto questo passo – il tema dell'Agenda urbana e della selezione dei progetti da portare in Europa senza affiancare questo percorso con la riorganizzazione dei livelli istituzionali del Paese, che deve essere rigorosa e semplice, fuori dalla demagogia tecnica per cui basta un colpo alle Regioni e la cancellazione delle province, ma le funzioni non si sa più a chi vanno per cosa e come. Oggi nel mio comune devo passare alla traduzione e applicazione del nostro piano strategico facendo riferimento alla legislazione che continua ad assegnare funzioni e non so neanche più a chi.

Secondo, serve il coraggio di politiche che scelgono e argomentano il perché si sostengono alcuni progetti e altri no. Il Piano Città ha incominciato a farlo. Deve farlo anche l'Agenda urbana. Non possono essere sostenuti tutti i progetti di tutte le città. Devono essere sostenuti quei progetti delle varie città che sono figli di un piano strategico e quindi di un processo partecipativo, nati col coinvolgimento delle comunità, produttrici così di nuova democrazia, tenuta e coesione sociale. Lasciamo perdere la retorica dei talenti, i professionisti, i giovani, se poi non li chiamiamo con il processo partecipativo a fare il piano strategico, creando alleanze tra progetti di città.

Rimini è sull'asse adriatico, un centro con 150 mila abitanti, contesto territoriale che però fa 17 milioni di presenze di cittadini temporanei (non chiamiamoli più turisti). Quando penso al servizio metropolitana di costa che fa servizio tra Rimini e Riccione, io devo pensare a collegarlo a Ravenna, farlo arrivare a Venezia e cominciare a elaborare il mio progetto sistemico dentro, ad esempio, allo sviluppo del corridoio adriatico o dentro il tema dell'alta velocità. Faccio una provocazione. L'aeroporto per noi è strategico, non è fatto di campanile, perché altrimenti non arrivano i russi e gli stranieri. Ma se avessimo l'alta velocità con Milano e Bolo-

gna, collegata alla dorsale adriatica e magari il collegamento Venezia-Ravenna-Rimini sempre collegato alla dorsale adriatica, saremmo disposti a ragionare su quali aeroporti servono al Centro-Nord. Sono questi i progetti che costruiscono alleanze tra città, che devono essere selezionati e accompagnati in Europa dall'Agenda urbana. Senza questo, siamo in un'anarchia che induce ciascuno a salvarsi come può. E l'Europa a dare finanziamenti ad altri.

Infine, si danno segnali, si possono dare, anche a costo di prezzi di consenso immediato. Il Comune di Rimini ha rinunciato a finanziare la spesa corrente con gli oneri di urbanizzazione. Si pensi a cosa significhi questo oggi, dentro il taglio di risorse agli enti locali, quanto esponga di fronte ai bisogni e alle richieste e alle possibilità di rispondervi. Ma è questa per noi la lotta alla rendita immobiliare, al consumo di territorio, alla speculazione, un principio che vuole affermare una cultura di governance nuova. E tutto ciò anche con lacrime e sangue a fronte di tagli di trasferimenti che mettono oggi i Comuni nelle condizioni di essere non elementi di coesione sociale come era negli anni Novanta, bensì i luoghi della deflagrazione urbana e sociale. Le scelte importanti vanno fatte. Abbiamo bisogno che dal 24 febbraio in poi ci sia il coraggio di scegliere e di affiancare quelle dinamiche territoriali che a loro volta scelgono. Non è facile, costa un po' di consenso ma è l'unica via per farcela.



# Una governance razionale deve partire dall'analisi dei flussi e delle relazioni dei sistemi territoriali

FIAMMA MIGNELLA CALVOSA, UNIVERSITÀ LUMSA DI ROMA

**V**orrei dire prima di tutto che sono venuta qui oggi non molto fiduciosa sulla reale possibilità di partecipare ad un dibattito da cui emergesse una apertura verso nuove forme di governance della città, potenzialmente attenta alla pluralità di bisogni e di domande sociali e rivolta alla necessità di intervenire per una rigenerazione tesa alla riparazione non solo fisica, ma anche sociale della città stessa. Invece, la discussione che si è svolta questo pomeriggio mi fa essere più ottimista, poiché mi sembra di percepire che si stia diffondendo la consapevolezza della necessità di intervenire non solo sul piano urbanistico o al fine di sviluppare pratiche di marketing urbano, ma molto di più in profondità, attraverso piani di azione integrati di governance, che si pongano l'obiettivo di promuovere la coesione sociale e che siano tese a generare integrazione e sostenibilità in società locali quali sono oggi le città italiane, caratterizzate sempre più da frammentazione, individualizzazione e degrado ambientale. Intervengo qui stasera come sociologa urbana e collega e amica di Guido Martinotti e sono molto grata al Consiglio italiano per le scienze sociali che ha voluto dedicare questo incontro alla sua memoria. Vorrei per questo riprendere alcuni dei temi che Guido ha analizzato e che mi sembra possano dare un forte contributo al dibattito che si è sviluppato oggi. Guido studiava la metropoli e le popolazioni metropolitane e nel far ciò poneva l'attenzione prevalentemente sulla mobilità, sulle relazioni, i flussi, le reti. In altri termini riteneva fondamentale comprendere come si

costituivano i sistemi urbani, e quali fossero le relazioni tra le diverse popolazioni che abitano, si muovono, usano le città.

Le città sono sistemi difficilmente pianificabili, seguono in realtà una evoluzione non programmabile, sono luogo in cui si produce innovazione e esse stesse il prodotto della creatività e innovazione umana. Per questo lo studio del fenomeno urbano è uno studio complesso, poiché l'oggetto è complesso e tuttavia, e proprio per questo, è importante che si sia costituita una "agenda urbana italiana" che rappresenti un'iniziativa fondamentale se presterà attenzione non solo alla città come prodotto materiale, da vendere agli investitori, o alle sue forme spaziali, promuovendo progetti di rinnovo e di ricollocazione di edifici e funzioni, ma anche alla città che produce effetti e che è attraversata da soggetti diversi che hanno bisogni, identità, culture e comportamenti diversi.

Il tema della rigenerazione urbana, che è un tema centrale, è affrontato spesso prendendo le mosse prevalentemente dalla necessità di intervenire per il rinnovo fisico e economico di alcune parti della città, ma spesso ciò si traduce in interventi che producono una ulteriore frammentazione tra spazi di qualità e aree di degrado e si accompagnano a privatizzazione degli spazi pubblici e alla costruzione di barriere fisiche e sociali, accentuando la segregazione spaziale.

Una politica urbana, che si prefigga di raggiungere i due obiettivi fondamentali che le sono propri: equità e integrazione sociale e al

contempo sviluppare l'economia, può partire dal basso, dai singoli comuni promuovendo forme di partecipazione e rigenerazione integrata.

La necessità di intervenire prendendo le mosse dalle esigenze presenti nelle singole città, quindi, dal punto di vista dei Comuni è stata posta con forza anche oggi negli interventi dei Sindaci, che hanno messo in evidenza come le politiche urbane definite a livello centrale spesso non raggiungono gli obiettivi fissati e finiscono col costituire un vincolo allo sviluppo del territorio. Ma corrispondere a questa esigenza non può produrre, come purtroppo è accaduto continuamente nel nostro paese, una totale autonomia delle amministrazioni locali nell'uso del suolo e dell'ambiente. Al contrario, le città, il paesaggio, l'ambiente costituiscono un "capitale territoriale" da tutelare come bene comune, in quanto tale, peraltro, tutelato dalla stessa Costituzione, e non possono essere logorati da operazioni speculative che riaffermano il primato della rendita fondiaria e si giustificano sulla base dell'immediata redditività.

Il disegno di legge d'iniziativa trasversale ai diversi schieramenti politici, presentato a dicembre 2012 per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana, del quale si è qui discusso, insieme alla costituzione dell'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana possono davvero aprire una nuova prospettiva nel nostro paese allo sviluppo sociale ed economico dei sistemi urbani, ma al contempo alla tutela dell'ambiente e della qualità della vita delle generazioni future.

Certo, esiste un problema di regolazione sul tema delle politiche urbane, che è prevalentemente multilivello. La regolazione, infatti, si radica in realtà già nell'articolo 9 della Costituzione, e nelle leggi nazionali, regionali e comunali, oltre che nel recepimento delle direttive Comunitarie. Armonizzare l'insieme delle norme e delle prerogative istituzionali può essere compito, come ha richiamato l'on. La Loggia, della Conferenza Stato-Regioni, che può essere

un luogo di equilibrio e composizione degli interessi, ma certamente l'esistenza di molteplici livelli di governo ostacola una governance dei sistemi urbani che sia efficace e che sia sostenibile, non soltanto dal punto di vista ambientale, ecologico, del consumo di suolo, su cui questo disegno di legge finalmente interviene e ci auguriamo con forza che sia portato avanti nella prossima legislatura, ma anche ai fini della sostenibilità sociale.

Promuovere una rigenerazione urbana integrata dovrebbe essere l'obiettivo dell'Agenda urbana e attraverso di essa governare in modo innovativo i territori. Ma l'innovazione può scaturire solo dallo studio delle relazioni, dei bisogni delle popolazioni, dei fenomeni sociali ed economici, dei flussi, delle reti che definiscono i sistemi urbani di riferimento.

Si è accennato nel dibattito di oggi al tema che viene proposto dall'Unione europea, con Horizon 2020, delle Smart cities. Certamente questo è un percorso stimolante e innovativo, che va intrapreso, ma si può promuovere lo sviluppo della città intelligente se si comprende che ciò significa che si vuole vivere in una città in cui l'intelligenza non si traduce soltanto in tecnologia per la gestione delle reti, la gestione dei flussi informativi, ma anche in risposta ai bisogni che scaturiscono dalle relazioni esistenti nei sistemi urbani cui tale tecnologia si applica. È certo più difficile partire dall'analisi dei flussi, piuttosto che dallo stato del territorio, ma è l'unica cosa da fare in maniera razionale per innovare il sistema di governo del territorio, attraverso un approccio situato, che, quindi, abbia la capacità di corrispondere ai bisogni dei diversi contesti territoriali.

Non va certo in questa direzione, a mio avviso, la recente istituzione amministrativa delle 10 città metropolitane. Si tratta delle città già individuate dalla legge sulle autonomie locali del 1990 alle quali è stata aggiunta Reggio Calabria. Già nella legge del '90, si introdusse Bari per ragioni promozionali, di sostegno delle

possibilità di sviluppo di quell'area, senza che poi la legge abbia avuto alcun impatto. Oggi, l'introduzione di Reggio Calabria sembra fare riferimento allo stesso principio: una logica di promozione politica, di erogazione di risorse senza un presupposto analitico a fondamento dell'intervento, che si configura, per usare l'espressione di Guido Martinotti, come una sorta di "paternalismo autoritario della sussidiarietà rimediale". Se si continua a seguire questa logica forse potremo aspettarci ulteriori fallimenti come quelli del 1990. Un approccio come quello dell'Agenda urbana, fondata sull'analisi dei sistemi urbani, da cui prendere le mosse, può produrre interventi di governance efficaci, ed è forse un'utile inversione di rotta.

## Il modello dell'agenzia centrale per rimettere il territorio, e la sua progettualità, dentro ai processi di sviluppo

GIOVANNI CAUDO, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

**L** Libro bianco sul Governo delle città italiane del Consiglio italiano per le Scienze Sociali<sup>30</sup>; un ordine del giorno della Camera che impegna il governo ad avviare una politica per le città e istituisce l'Agenda urbana nazionale; poi il governo Monti con il programma *Smart Cities* promosso dal ministro Profumo, e il "Piano Città", voluto dal ministro Passera e promosso dall'ANCE e dal Censis. E, ancora il governo, che riprendendo l'ordine del giorno votato dal parlamento, istituisce il CIPU, il Comitato interministeriale per le politiche urbane e lo affida al ministro Fabrizio Barca. Le città sono tornate ad avere l'attenzione da parte della politica dopo che per anni ne erano state escluse. Esclusione che costituiva un paradosso sotto molti punti di vista: quello storico-culturale, perché la storia del nostro Paese è intrinsecamente legata a quella delle sue città e dei suoi comuni; quello sociale, perché ormai la stragrande maggioranza degli italiani vive la condizione urbana, anche quando ha scelto di risiedere in piccoli comuni o borghi, essendo questi ultimi nodi di una rete che "abita" tutto il territorio; e quello economico. La ricchezza principale del nostro paese è, ormai, la città con i suoi "giacimenti" di storia, di patrimoni artistici e ancora di produzione immateriale, di ricerca e di innovazione. Le politiche della sicurezza e il dibattito sul federalismo municipale hanno dominato il discorso pubblico ed evitato che si affrontassero le questioni urbane entro un quadro di respiro strategico.

L'importanza di una politica nazionale per le città costituisce ormai un'acquisizione condivisa, ma proprio per questo è importante ora chiedersi in che modo questa attenzione può tradursi in azioni e in che rapporto può stare con le competenze del governo centrale, soprattutto alla luce della modifiche costituzionali apportate nel 2001 e ai richiami alle forme di federalismo, seppure frammentarie e incerte.

Lo scenario auspicabile, anche guardando agli altri paesi europei, è di andare controcorrente rispetto alla progressiva erosione di ruolo e di competenze del governo centrale che ha caratterizzato i primi dieci anni del nuovo secolo. Bisogna costruire una possibilità per il governo centrale di instaurare un rapporto con le città che non si riduca agli aspetti meramente finanziari, ma che rimetta il territorio, e la sua progettualità, dentro ai processi di sviluppo. Non si tratta di assumere politiche centralistiche da attuare poi a cascata negli altri livelli di governo; peraltro questo non è più possibile dopo la modifica del titolo V della Costituzione. Occorre pensare a un ruolo di regia e di accompagnamento capace di accogliere gli interventi che provengono dai territori affiancandovi azioni politiche, competenze specifiche, messa in rete, coordinamento e integrazione di risorse economiche. La forma potrebbe essere quella delle agency pubbliche ad alto contenuto tecnico. Andiamo con ordine e ripercorriamo, anche se sinteticamente, come si è strutturato in Italia il rapporto tra Città e Stato.

**1** Il punto di partenza immediato che sovviene è l'istituzione del Ministero per i problemi delle Aree Urbane, era il 1987, Governo Craxi e ministro Carlo Tognoli (già sindaco di Milano). Un ministero senza portafoglio che è rimasto nella memoria soprattutto per la legge Tognoli, la 122 del 1990 sulla dotazione di parcheggi nelle aree urbane. La comparsa delle aree urbane nella compagine di governo, seppure in un ruolo non di primo piano, fu influenzata dagli scenari nazionali, come l'affermazione delle aree metropolitane istituite nel 1990. Quell'attenzione risentì però anche della crescente rilevanza che le città stavano assumendo a scala internazionale. La competizione economica si trasferiva dai sistemi produttivi e industriali alle città e si affermava la competizione urbana come paradigma del confronto tra "mercati" sovranazionali. Le città globali si affermarono a partire da quella condizione e sempre di più il mondo fu descritto come un Mondo di Città. La prima edizione del fortunato libro di Saskia Sassen, "The global cities", che descriveva compiutamente questa trasformazione è del 1991.

L'istituzione del Ministero delle Aree Urbane, anche se non ebbe i caratteri di una vera innovazione, colse l'importanza del rapporto tra città e sviluppo economico e fu consapevole del rapporto tra Città e Stato. In realtà non si trattò di un vero e proprio Ministero, per l'istituzione del quale si pensò di predisporre un disegno di legge che però non vide mai la luce, ma rimase, anche negli anni a venire, solo un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni essenzialmente di coordinamento e di raccordo per le iniziative intraprese dai ministeri che avevano rilevanza per le politiche urbane.

Molta parte del ruolo svolto dal Dipartimento Aree urbane in quegli anni fu legato all'approvazione e all'attuazione della legge 386/90, la legge su Roma Capitale, proposta e voluta da Antonio Cederna. Una legge che nel primo articolo elenca gli obiettivi di sviluppo

della città di Roma, dal parco dell'Appia Antica, al Sistema direzionale orientale alla promozione del sistema universitario e della ricerca e, ancora, al polo europeo dell'industria, dello spettacolo e della comunicazione. Obiettivi che furono ritenuti di "preminente interesse nazionale" perché "funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma del ruolo di Capitale della Repubblica". L'attuazione della legge fu affidata a una commissione per Roma Capitale istituita proprio presso il Dipartimento per i problemi delle Aree Urbane. Si trattò di un fatto importante nell'evoluzione del rapporto tra Città e Stato, che probabilmente andò anche oltre le intenzioni dei protagonisti. La principale novità non fu nella legge – una legge speciale per una città c'era già stata e ben prima di allora, nel 1973, la legge 171 per gli "Interventi per la salvaguardia di Venezia" – ma nel riferimento al Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio e non più al Ministero dei Lavori Pubblici. Cominciò allora, o forse semplicemente si sancì qualcosa che era già in essere, la progressiva marginalizzazione del Ministero dei lavori pubblici dalle questioni urbane. Il riferimento alla legge speciale per Venezia aiuta a comprendere meglio questo passaggio: in quella legge il principale attore era ancora il Ministero cui competeva, tra le altre cose, di fissare gli indirizzi cui doveva attenersi il Piano Comprensoriale e a cui dovevano adeguarsi gli strumenti urbanistici dei comuni. Dentro al ministero la competenza in materia era attribuita alla Dicot, Dipartimento coordinamento territoriale. Un luogo istituzionalmente importante per tutte le vicende che hanno riguardato il territorio e le città a partire dal dopoguerra. Era l'ufficio cui competeva, fino alla formazione delle Regioni, l'approvazione dei piani regolatori generali dei comuni; era l'ufficio che, sotto la direzione di Michele Martuscielli, avviò l'indagine sulla frana di Agrigento da cui scaturì l'impulso per le leggi urbanistiche che dovevano porre rimedio allo sviluppo urbano sregolato e all'uso dissen-

nato del territorio. Senza poter ripercorrere in dettaglio le vicende susseguites, quello che qui interessa segnalare è che negli anni Novanta si cominciò a voltare pagina rispetto a quella stagione e si modificò l'attribuzione di poteri e di competenze nel rapporto tra Stato e Città.

**2** Negli anni successivi la natura di questa "convivenza" non ha avuto modo di essere chiarita. Determinazioni parziali si sono succedute con l'esito di aver riconfigurato, in modo spesso casuale, le attribuzioni di competenze in materia di politiche urbane. Nel 1997 con la legge 59, che conferiva funzioni e mansioni alla Regioni e agli Enti locali e che riformava la pubblica amministrazione, si operò un riordino dei compiti operativi e gestionali della Presidenza del Consiglio (decreto legislativo, 30 Luglio 1999, n.303) e si stabiliva che le Aree Urbane – insieme alla commissione Reggio Calabria e quella per il risanamento della Torre di Pisa – venissero trasferite al Ministero dei lavori pubblici "in quanto non riconducibili alle autonome funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente". Ancora oggi le Aree Urbane compaiono tra le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'esaurimento del ruolo del Dipartimento Aree Urbane in seno alla Presidenza del Consiglio è testimoniato anche dagli atti assunti in quella fase: uno degli ultimi, la direttiva emanata il 3 marzo 1999, riguardava la "Razionale sistemazione nel sottosuolo degli impianti tecnologici" e forniva prescrizioni su come procedere alla realizzazione degli scavi per la posa di impianti al fine di ridurre i disagi ai cittadini e alle attività commerciali. Ciò che stupisce è che nessun ministero avesse competenze "ordinarie" sull'argomento.

Il trasferimento delle politiche urbane al Ministero dei lavori pubblici non fu accompagnato da un riordino organico delle attribuzioni e delle competenze e risultò pertanto come una cancellazione delle stesse dalle mansioni mini-

steriali. Peraltro una parte delle politiche che riguardano il territorio, quelle più direttamente legate allo sviluppo economico, rimasero in carico alla presidenza del Consiglio e in particolare al Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali (Dset). Dipartimento le cui competenze e funzioni sono state ridefinite di recente con un decreto del Segretario della Presidenza del Consiglio del 16 giugno 2011 con cui si stabilisce che il Dipartimento "è la struttura di supporto al presidente del Consiglio dei Ministri che opera nell'area funzionale relativa alla promozione ed al coordinamento delle politiche e delle attività finalizzate allo sviluppo economico dei territori". Il focus principale del Dipartimento è orientato alla conoscenza delle situazioni economiche ed occupazionali presenti sul territorio anche al fine di proporre "programmi di interventi infrastrutturali e produttivi, volti a favorire lo sviluppo dei territori ovvero a superare le crisi d'area ed aziendali."

Dovendo ricostruire, seppure in termini generali, l'insieme dei soggetti che a livello del governo centrale hanno oggi competenze o attribuzioni che incidono più o meno direttamente sul tema delle aree urbane, possiamo citare:

- la direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, la ex Dicoter di cui abbiamo già detto, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali, il Dset di cui sopra, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- il Comitato interministeriale per la programmazione economica, il Cipe, che ha competenze per l'attuazione del programma di infrastrutture strategiche e nell'allocazione di risorse a seguito di intese e di programmi di natura negoziale tra i diversi enti e istituzioni;
- il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, di recente legato al Ministero per la coesione, che ha competenze importanti

- per quanto riguarda i fondi comunitari per le aree sottoutilizzate e a cui compete buona parte della trattativa con l'Unione Europea per la fase di programmazione 2013-2020;
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha competenze sulle questioni connesse all'emergenza abitativa;
  - il Ministero dell'interno che ha competenze sulla sicurezza urbana, sugli sfratti e sugli immigrati;
  - il Ministero dell'ambiente con le politiche sulla mobilità sostenibile e sulla riconversione ecologica degli edifici;
  - il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il programma Smart Cities.

Un elenco necessariamente incompleto al quale occorre aggiungere la Conferenza Stato-Città, un organo collegiale di raccordo istituzionale permanente e di confronto la cui istituzione (DPCM 2 luglio 1996) può essere considerata un contributo nella direzione di una politica nazionale per le città.

**3** Nel corso del 2012 a questo elenco si sono aggiunti altri “luoghi” di decisione e di coordinamento sulle politiche urbane. Il 7 giugno del 2012 su iniziativa dei parlamentari La Loggia, Tabacci, Tocci, Lanzillotta, Causi, Lolli, Martella, Morassut è stata presentata una proposta di legge per l'Istituzione del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU). La proposta seguiva l'accoglimento di due ordini del giorno, di identico testo, sulle politiche urbane presentate nel corso della seduta della Camera dei Deputati del 14 settembre del 2011 (Le iniziative parlamentari sono state promosse dall'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana composto da una cinquantina di senatori e deputati dei diversi schieramenti politici.). Gli ordini del giorno impegnano il Governo a: 1) predisporre un'Agenda Urbana nazionale, in coerenza con quella proposta dalla Commissione europea per la politica di coesione 2013-2020, aggiornata periodicamente nel suo stato di at-

tuazione attraverso gli strumenti annuali della programmazione e del bilancio (Documento di economia e finanza, Programma nazionale di riforma, legge di stabilità); 2) costituire un Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, affidando una delega specifica a un membro del Governo; 3) favorire e promuovere l'adozione di specifici provvedimenti normativi e programmi di azione specificamente rivolti alle città nei diversi campi (istituzioni e democrazia urbana; autonomia finanziaria locale; politiche per l'eguaglianza di genere; lavoro e sviluppo locale; welfare, immigrazione e sicurezza urbana; governo del territorio; economia verde; infrastrutture e mobilità; sviluppo digitale ed economia della conoscenza; cultura). L'intento della proposta di legge non è l'istituzione di un nuovo Ministero o di un nuovo Dipartimento (Il riferimento usato dai proponenti è al Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) istituito dall'articolo 2 della legge n.11 del 4 febbraio 2005.). Infatti, il primo comma della proposta di legge chiarisce che: “Al fine di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le Regioni e le autonomie locali, nella prospettiva della crescita, dell'inclusione sociale e della coesione territoriale, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU)”. I cinque commi dell'articolato della proposta di legge vengono fatti propri dal Governo attraverso l'accoglimento di un emendamento diventato poi l'art. 12bis del decreto convertito nella legge n.134/2012, il cosiddetto Decreto sviluppo. Il 4 ottobre del 2012 il presidente del Consiglio Monti interviene alla riunione dell'Intergruppo parlamentare che si svolge a Palazzo Marini, presso la Camera dei Deputati, in cui viene presentata l'Agenda Urbana attribuendo al Ministro Fabrizio Barca il compito di coordinarne la stesura. Il Presidente Monti nel corso dell'incontro ha tenuto a sottolineare che le città non possono essere viste

come un problema ma “un’opportunità che potrà contribuire a risolvere molti altri problemi”.

Nella stessa legge, la n. 134 del 7 agosto del 2012, all’articolo 12, è invece normato il Piano nazionale per le Città attuato dal viceministro alle Infrastrutture e Trasporti Mario Ciaccia su proposta dell’ANCE e del Censis che lo presentarono nel corso di un convegno il 3 aprile 2012. Un Piano che, come disse il Ministro Corrado Passera, intervenendo al suddetto convegno, ha un significato principalmente di tipo economico e perciò destinato ad attivare risorse nel settore edilizio. Il Piano è dedicato alla riqualificazione di aree urbane e in particolare di aree degradate e si attiva attraverso la presentazione di proposte elaborate dai Comuni alla Cabina di Regia appositamente costituita presso il MIT, all’ANCI è invece attribuito il ruolo di raccogliere e classificare le proposte. Si stabilisce quindi un collegamento diretto tra Comuni e Governo sulla base della coerenza della progettualità con le finalità del Piano, che però sono descritte in modo essenziale e in alcuni casi di difficile parametrizzazione ai fini della valutazione delle proposte. Le risorse stanziare per il Piano, appena 224 milioni di euro, sono quasi nulla in rapporto ai fabbisogni delle città. Eppure l’attenzione dedicata dai media al Piano è stata particolarmente elevata. Se si dipana la nebbia mediatica e l’eccessiva strumentalità anticiclica che ancora si attribuisce al settore edilizio, resta la riproposizione della potestà del governo centrale nella promozione di iniziative progettuali di rigenerazione urbana. Il 5 ottobre 2012, alla scadenza fissata per la presentazione delle proposte, l’ANCI, l’Associazione Nazionale dei Comuni, ne riceve in totale 446. La copertura territoriale è ampia; sono interessate tutte le Regioni, alcune delle quali sono particolarmente ricche di proposte: 74 in Campania, 50 in Puglia, 40 in Sicilia, 35 nelle Marche, 32 nel Lazio e Calabria, 27 in Lombardia, 25 in Abruzzo, 21 in Emilia Romagna, 20 in Piemonte, 17 in Veneto, 14 in Liguria, 11 in Friuli

Venezia Giulia, 9 in Umbria, 8 in Sardegna e in Basilicata, 6 in Molise e una in Trentino. La mole di proposte pervenute e la scarsità di risorse economiche iniziali ha ulteriormente sottolineato l’importanza del ruolo attribuito alla Cabina di Regia che diventa non solo il luogo per la selezione dei progetti ma anche il luogo dove può avvenire l’integrazione di nuove risorse economiche messe a disposizione dai Ministeri e dagli altri soggetti che partecipano ai lavori. Comunque si concludano i lavori della Cabina di Regia (è realistico che in questa fase si potranno finanziare un numero di progetti contenuto nell’ordine di qualche decina), resta la rilevanza di una banca dati progettuale consistente a cui attingere per dare seguito al Piano nazionale per le Città e anche per avviare con le Regioni una fase di programmazione.

**4** Dalla ricognizione condotta, emerge che in questi ultimi venti anni lo scenario istituzionale e, anche quello organizzativo, delle politiche urbane risulta frammentato. Pertanto il primo passo necessario per dare di nuovo centralità a una politica per le città è il riordino dei ruoli e delle competenze. Non si tratta di una questione semplice specie in un paese dove è difficile intervenire con riforme organiche e spesso anche con interventi di semplice razionalità organizzativa. Ma sarà inevitabile, altrimenti continueranno a susseguirsi interventi che risulteranno insufficienti dinanzi alla rilevanza della “questione urbana”. È necessario avviare “il riordino” muovendo da una seconda importante acquisizione: la formulazione delle politiche urbane non è di competenza del governo centrale, o almeno non solo. Non si tratta di costituire un altro luogo di analisi e di costruzione di scenari. Per quanto queste attività rimangano decisive, oggi esse sono prerogativa, da una parte, di “istituzioni” europee e, dall’altra, di istituzioni “locali”. Al governo centrale spetta invece un compito più difficile: fare da tramite tra i diversi livelli isti-



tuzionali, e anche tra i diversi luoghi dove si costruiscono decisioni e scenari, e, ancora più importante, costituire dei luoghi che possano accompagnare la progettualità, valutarla, e sulla quale integrare risorse economiche e competenze.

L'attività di Regia e di coordinamento, il ruolo di indirizzo e l'attribuzione di priorità tematiche di intervento, in collegamento con le priorità dettate a livello europeo, emergono come i contorni di un possibile ruolo del governo nazionale nelle Politiche urbane. Le città possono tornare così al centro dell'agenda politica nazionale e contrastare il clima "culturale" maturato in questo primo decennio del secolo nuovo che ha portato a una "mistificazione" della questione urbana. Le politiche della sicurezza da una parte e il dibattito sul federalismo municipale, dall'altro, hanno dominato il discorso pubblico e hanno evitato che si affrontassero le questioni urbane entro a un quadro di respiro strategico che ne evidenziasse l'interesse nazionale dinanzi ai cambiamenti che le città hanno registrato nell'ultimo ventennio.

Da evidenziare è anche ciò che i Comuni hanno fatto in tema di politiche urbane: mentre si toglievano loro risorse importanti e contemporaneamente li si caricava di nuove funzioni e competenze, hanno sperimentato e maturato approcci anche innovativi nel sancire il passaggio dal paradigma della città dell'espansione a quello della trasformazione della città costruita. Si è compreso che trasformare la città costruita è complicato, che le regole sono necessarie per dare certezza agli stessi operatori economici e per assicurare la coerenza delle singole trasformazioni con la città; si è compreso che gli ostacoli che le imprese e i Comuni hanno oggi dinanzi non si annidano nella rigidità delle regole ma sono di altra natura: il sistema fiscale ad esempio che favorisce ancora la nuova edificazione. C'è bisogno di accompagnare le città con il loro pro-

tagonismo nella definizione di politiche urbane orientate alla rigenerazione ed è su questa base che bisognerebbe ricostruire il compito del governo centrale.

Se si volesse andare in questa direzione e facendo riferimento alla configurazione organizzativa e istituzionale che si è affastellata nel tempo, alle priorità dell'intervento di trasformazione nel già costruito, all'ineluttabilità di un lavoro di coordinamento e di integrazione tra i diversi uffici e Ministeri e tra le istituzioni locali, si dovrebbe pensare alla costituzione di una Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana.

Si potrebbe immaginare di collocarla presso la Presidenza del Consiglio, non solo per ridare centralità alle politiche urbane ma soprattutto per marcare il ruolo di coordinamento esecutivo, da condurre al più alto livello istituzionale, tra i diversi soggetti (Ministeri, Enti locali, Cassa Depositi e Prestiti, Enti pubblici,...) che possono essere coinvolti nell'attività dell'Agenzia. In essa potrebbe confluire l'esperienza della Cabina di Regia attivata per il Piano Nazionale per le Città e le prerogative attribuite al CIPU. Un'agenzia con un compito preciso: la programmazione pluriennale dell'attività di stimolo e di finanziamento di progetti di trasformazione urbana che possa dare continuità di risposte alle aspettative dei Comuni.

L'Agenzia per la rigenerazione urbana nascerebbe dall'attribuzione e dalla concentrazione di competenze che sono oggi frammentate e disperse in diversi "luoghi istituzionali" e avrebbe il compito di assicurare la rigenerazione di ambiti urbani degradati e da riqualificare contrastando l'ulteriore consumo di suolo. Avrebbe inoltre il compito di formulare un quadro organico di interventi sulla fiscalità, sul credito e sul quadro normativo per orientarli a favore della trasformazione dell'esistente, della ristrutturazione e della sostituzione. Oltre alla promozione di progetti e alla integrazione di risorse dovrebbe facilitare il dialogo tra obiettivi di carattere strategico nazionale e le priorità alla

scala locale. Potrebbe contribuire a formare una visione condivisa e coerente tra i diversi soggetti coinvolti negli interventi di trasformazione urbana, assicurando anche il confronto con i privati, e promuovere il miglior utilizzo delle risorse pubbliche, compresi gli immobili pubblici. Avrebbe infine il compito di valutare i progetti e di accompagnarne l'attuazione promuovendo dei contratti di trasformazione urbana.

I vantaggi di una proposta di questo genere non mancherebbero a cominciare dal merito di fermare il proliferare casuale di iniziative e di affrontare con rinnovata consapevolezza la trasformazione del rapporto tra Città e Stato. Quello che non si può fare è fare finta che basti togliere altre regole, favorire gli incentivi urbanistici e far fare al mercato. È esattamente ciò che è successo in questi ultimi venti anni e il disastro è sotto gli occhi di tutti. Cresce l'Italia se cresce un nuovo patto sociale tra la Città dei cittadini, il governo della cosa pubblica e chi "produce" ricchezza *dalla e nella* città.

---

<sup>30</sup> <http://www.consigliosocietali.org/pubblicazioni/54/le-grandi-citt-italiane-societ-e-territori/>

# Compattezza delle culture locali e resilienza istituzionale come oggetto d'analisi per un'Agenda urbana

CHIARA SEBASTIANI, UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**A**desso che l'Italia si è dotata di una agenda urbana, che si è costituito il CIPU, che si riconosce che le città sono un patrimonio specifico dell'Italia, è necessaria una riflessione su quello che è successo negli ultimi venti-venticinque anni riguardo alle città. Perché ora c'è una Agenda urbana italiana ma al contempo sono stati sollevati problemi tali da indurre a chiederci: ma che fine ha fatto il discorso sulle città degli anni Novanta? Che fine ha fatto "l'Europa delle città" a cui Patrick LeGalès ha dedicato un libro intitolato "Il ritorno delle città europee"? Che fine ha fatto il "federalismo dei comuni" di cui parlava il costituzionalista Manzella o il "modello anseatico" del sociologo Pichierri? Che fine hanno fatto i Piani Urban che sono stati un fiore all'occhiello di molte città, e l'entusiasmo per la "democrazia locale" e la stagione dei "nuovi sindaci"?

Queste cose dobbiamo chiedercele se oggi si parla della "scomparsa delle città" e della necessità di rilanciare un'Agenda urbana ripensando complessivamente il rapporto centro-periferia e i rapporti istituzionali. Propongo quindi alcune riflessioni a commento del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20": riguardano sia il metodo del policy-making, sia le politiche per le città.

Per quanto riguarda il metodo, il documento è molto interessante quando suggerisce l'inversione di certe procedure, che non sono solo amministrative ma discorsive e corrispondono a logiche squisitamente burocratiche, come quella di selezionare le azioni da finanziare pri-

ma di definire i risultati attesi. Ma perché è così difficile produrre l'inversione di certe logiche (penso al modo in cui si fanno le cose nei Comuni) quando ciò può sembrare una questione di buon senso? Ipotizzo due fattori con i quali si dovranno fare i conti: la compattezza delle culture locali e la resilienza delle istituzioni.

Evocando la compattezza delle culture locali, intendo dire che bisogna capire perché nelle città si fanno le cattive pratiche di cui sopra. Il Ministro Barca fa una lettura politica quando dice che "Le classi dirigenti locali, in particolare nel Mezzogiorno, non hanno interesse a questo". A partire da qui dovremmo estendere la riflessione a quello che lega, e non solo nel Mezzogiorno, le classi dirigenti locali con le altre classi, medie, o "subalterne" o "popolari". Dobbiamo riflettere sul sistema che tiene insieme una cultura locale e rende difficile il cambiamento. Abbiamo decenni di studi sulle clientele e sul notabilato nel Mezzogiorno, ma se andiamo a vedere davvero come funziona la cultura locale vediamo come c'è la gente che dice che queste sono cose che fanno funzionare il sistema, che parlano di clientelismo "buono" come metodo per risolvere i problemi, e per superare le pastoie burocratiche (di cui parlava anche il sindaco De Luca). La stessa compattezza delle culture locali la troviamo anche nelle Regioni che sono state modelli di buona amministrazione, come l'Emilia-Romagna. Anche lì ci sono logiche solidali tra politica, amministrazione, società civile, sulle quali si basa un'idea condivisa del bene comune, ma che tuttavia creano

problemi di resistenza all'innovazione e di persistenza di metodi vecchi. In questa situazione, occorre prima vedere che cosa fa "funzionare" una determinata cultura locale e poi stabilire in che cosa si può e si deve innovare. Perché non possiamo (ad esempio) esaltare le reti familiari e il capitale sociale da una parte e poi però accorgerci che le stesse cose producono familismo e clientelismo. Né dobbiamo dimenticare il ruolo democratico che svolgono le città, e di cui ci sono tantissimi esempi.

In quanto alla resilienza istituzionale, essa ha radici nella cultura locale ma non solo. Le nostre istituzioni funzionano secondo logiche che non cadono dal cielo. L'Italia è un Paese di cultura giuridico-amministrativa di origine romanistica sulla quale si sono innestati modelli e pratiche di derivazione anglosassone, cioè di Paesi con tutt'altro sistema (la *common law* e il *civil service*), dove quello che si chiama *self-government* è autonomia amministrativa, non politica. Questi innesti ci hanno regalato, tra l'altro, la "cultura del progetto", particolarmente evidente a livello locale dove l'ordinaria amministrazione è scomparsa: dall'assistenza agli anziani alla manutenzione stradale, tutto viene erogato tramite "progetto", cioè senza continuità e spesso mediante ricorso a risorse aggiuntive destinate a interventi straordinari.

Questa cultura recente si affianca poi a pratiche nostrane consolidate, come il definire prima le risorse e poi gli obiettivi, annunciando però prima gli obiettivi e poi le risorse. Si trasforma così in "progetto" – temporaneo, transitorio, più di immagine che di sostanza – ciò che a prima vista appare innovazione. Mi viene in mente (anche se qui si tratta del livello nazionale) la proposta del ministro Fornero di incentivare il rientro delle donne al lavoro dopo la maternità mediante un bonus per pagare la baby-sitter o il nido, salvo poi annunciare che le risorse disponibili permetteranno una erogazione del bonus solo alle madri con redditi molto bassi. Ma così si trasforma in misura assistenziale ciò che sem-

brava definirsi come diritto di cittadinanza. È la logica cognitiva ad essere sbagliata. Invertire queste logiche significa promuovere un mutamento sul piano cognitivo: le "buone pratiche" sono quelle che mettono radici, non quelle che si creano intorno ad un progetto e finiscono con esso.

Concludo con una riflessione sull'Agenda per le città. Mi piace la formulazione delle tre opzioni strategiche (città, Mezzogiorno, aree interne) perché mi sembra che fornisca una rappresentazione territoriale efficace dell'Italia contemporanea. Pensandola in questi termini mi sembra sarebbe utile approfondire la natura delle relazioni tra queste tre componenti del territorio (sarei tentata di dire tra queste "tre Italie") e in particolare quella tra città e aree interne. Ciò aiuterebbe ad afferrare meglio – in un paese come l'Italia fatto di città grandi, medie e anche piccole ma sempre "cittadine" – il fenomeno del "periurbano", della "città diffusa", degli spazi dove città e campagna si mischiano e si degradano a vicenda, e ad avvicinare i confini della città "legale" a quelli della città "reale".

# Il metodo innovativo del ddl sul consumo di suolo e la semplificazione

EDOARDO ZANCHINI, VICE PRESIDENTE DI LEGAMBIENTE

**D**ue sole questioni, prima di ascoltare il Ministro Barca.

La prima. Non deve sfuggire un aspetto del Disegno di Legge illustrato oggi, perché propone una innovazione non banale rispetto ai temi della trasformazione del territorio. È stato già spiegato come intervenga sulla fiscalità, differenziando quella per gli interventi in aree agricole da quella per le aree da riqualificare (*Brownfield*), con oneri fino a tre volte maggiori per chi trasforma un'area naturale. Oneri che dovranno essere destinati proprio alla riqualificazione urbana. Ma la fiscalità è solo uno dei temi fondamentali per fermare il consumo di suolo, l'altro riguarda la semplificazione delle procedure. Perché oggi la convenienza per gli imprenditori a guardare verso le aree libere sta nel fatto che gli interventi dentro la città, quelli di vera trasformazione urbanistica sono più costosi e difficili, e anche per questi motivi non si realizzano ed è qui che bisogna guardare per recuperare la distanza dalle altre città europee. Del resto è noto che gli unici interventi di bonifica e riqualificazione nel nostro Paese siano avvenuti in città come Milano e Torino in aree industriali dismesse diventate appetibili per il loro valore fondiario, e comunque senza edifici residenziali da rimettere in gioco. Nelle altre città italiane è tale la complessità di questi interventi che si preferisce guardare da un'altra parte, lasciando il degrado e trasformando nuove aree agricole. Il DDL è interessante proprio perché sul tema della semplificazione propone una corsia preferenziale per gli interventi di rigenerazione urbana. In questi anni si è parlato

tanto di semplificazione, affrontandola però dai due corni estremi del problema. Da un lato la semplificazione che riguarda gli interventi edilizi, per cui oggi praticamente ogni intervento edilizio può essere autocertificato e addirittura, con l'introduzione della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), si può cominciare a demolire e costruire salvo che il Comune entro 30 giorni non si accorga che l'intervento viola lo strumento edilizio o le Leggi vigenti. Oggi non si può andare oltre con la semplificazione edilizia, a meno che (come pure è stato proposto) non si passi a trasformare queste procedure in "atti liberi". Eppure, e su questo andrebbe aperta una riflessione, malgrado questi interventi il mercato edilizio è fermo. Il secondo campo di interventi per la semplificazione delle procedure ha riguardato la realizzazione delle infrastrutture. A dieci anni dall'approvazione della Legge Obiettivo e dopo ulteriori interventi normativi avvenuti in questi anni possiamo, anche qui, dire che non vi siano più ambiti di intervento, a meno che non si voglia affidare all'esercito le opere. Di fatto Comuni e Province sono esclusi dalle procedure, si è ridotta la Valutazione di impatto ambientale a una procedura innocua, si sono fissati tempi ridotti e certi per l'approvazione dei progetti. Eppure il fatto che larga parte delle opere è in crisi dimostra che evidentemente il problema non era di regole ma di risorse, di mancanza di priorità e di consenso politico e anche di pessima progettazione. Questo per dire che un problema di semplificazione esiste oggi in Italia, ma riguarda in particolare le aree urbane e la riqualificazione urbanistica, la risposta al problema della casa da realizzare

dentro questi ambiti e non con nuove concessioni edilizia. Come Legambiente siamo convinti che i contenuti del DDL presentato come primi firmatari da Della Seta al Senato e da La Loggia alla Camera sia di grande importanza, abbiamo contribuito a scriverlo, e porteremo avanti quelle idee. Siamo infatti convinti che proprio in questa fase vi siano le condizioni per un patto per la rigenerazione urbana che è nell'interesse di costruttori, Sindaci e cittadini.

Secondo tema non banale: perché occuparsi di città e perché occuparsene da "Roma", ossia con un ritorno di competenze e attenzioni statali? Occorre fare chiarezza, perché i Sindaci hanno ragione a dire che rischiamo ulteriori complicazioni, soprattutto se le idee non sono chiare, in particolare in un Paese che non ha un Ministero delle aree urbane (a differenza di tutti gli altri Paesi OCSE). Tralasciando le ragioni dell'importanza di una politica per le città, in un momento così difficile per l'economia e di reperimento delle risorse scegliere alcune priorità. Una, ad esempio, è la mobilità urbana. Nessuno ne parla ma il nostro Paese ha un debito nascosto costruito con l'elenco di opere della Legge Obiettivo. Ossia alcune centinaia di infrastrutture per una spesa di oltre trecento miliardi di Euro che sono evidentemente fuori dalla portata degli investimenti. Ma soprattutto sono opere in larga parte inutili e sbagliate, mentre sono pochissime quelle che riguardano le città. Se questo elenco di opere non cambia, per i Comuni italiani non vi è alcuna possibilità di cambiare i problemi drammatici della mobilità urbana. Una seconda questione che deve essere affrontata con una politica nazionale riguarda la messa in sicurezza del territorio. Il Sindaco De Luca ne ha fatto cenno a proposito dei problemi e delle spese per il dissesto idrogeologico. Nel nostro Paese il tema è diffuso e drammatico, riguarda al contempo il rischio idrogeologico e sismico, e lo abbiamo visto nelle città con le tragedie di Genova e L'Aquila e

poi con l'abbandono di tante aree interne, ed è aggravato da un aumento dei fenomeni e degli impatti legati ai cambiamenti climatici. Qui ci vuole una strategia e una politica nazionale, perché non si possono lasciare i Comuni da soli a gestire problemi di questa complessità. Infine quando si parla di città bisogna guardare a come affrontare oggi la questione energetica con una politica nazionale. Il ritardo del nostro Paese nel recepimento delle Direttive europee ha determinato un ritardo nell'innovazione. Un esempio è l'efficienza energetica in edilizia, dove si sono persi dieci anni e si continua a rinviare i controlli come l'introduzione di standard più ambiziosi che sono nell'interesse dei cittadini che potrebbero azzerare i consumi delle abitazioni. In un intervento questo pomeriggio si è criticato l'impatto economico degli incentivi al fotovoltaico ma, se ci sono stati errori, occorre capire a pieno il cambiamento avvenuto e le potenzialità che si aprono. Ora serve il coraggio di innescare una riqualificazione profonda del patrimonio edilizio e degli spazi della città. Ma qui servono scelte chiare, attraverso obiettivi prestazionali a livello nazionale da raggiungere in termini di consumi energetici massimi per aiutare la riconversione del settore edilizio (in profonda crisi) e al contempo le famiglie. Non possono essere temi da continuare a trattare in maniera generica come si sta facendo anche in questa campagna elettorale. Anche perché, paradossalmente, in molti Comuni si è già molto più avanti grazie a regolamenti edilizi e a scelte energetiche ambiziose che si sono dimostrate praticabili e lungimiranti. E non si può pensare di avere un Paese che su questi argomenti viaggi in ordine sparso.

## Questioni metodologiche e di processo per l'Agenda urbana.

### Lo spirito dell'intervento comunitario deve avere un compito di aggiunta di innovazione e propulsione delle politiche ordinarie

FABRIZIO BARCA, MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE

**P**arlerò di metodo e meta-metodo. Perché abbiamo per le mani uno strumento che, se bene usato può riservarci sorprese. Mi riferisco al **Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane**, che l'intergruppo parlamentare per le città ha fortemente voluto e poi attuato con l'articolo 12-bis della legge 7 agosto 2012, n. 134. **Predisporre e seguire un'Agenda Urbana nazionale in coerenza con gli indirizzi europei, questo è il suo compito.** Compito evidentemente assai rilevante per il ruolo determinante che le città hanno nell'innovazione produttiva e sociale, entrambi assai carenti in questa fase dello sviluppo economico italiano, in cui **non sappiamo dove sono "accesi i motori"** (fuori e dentro l'Italia).

**Non è la prima volta che ci si prova.** Dopo gli spunti anticipatori del Progetto '80, Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971/75, **nel 1987** l'Italia si era dotata di un Ministro per i problemi delle aree urbane. Ciò avveniva quando si manifestavano i segnali del passaggio dal fabbisogno abitativo, colto dalle politiche governative sin dal dopoguerra, alla domanda di una necessaria e significativa qualità urbana.

**Ma quell'impulso si frammentò presto in distinte politiche di settore.** Così quando,

nell'ambito della politica comunitaria è stata data un'attenzione particolare all'azione nelle città, essa non ha più trovato a livello nazionale un luogo unitario di riflessione strategica.

**Proprio dalla ricerca** di una integrazione robusta fra azione comunitaria aggiuntiva per il 2014-2020 e azione ordinaria il nostro Governo ha scelto di muovere nell'attivare il CIPU e offrire una **traccia al prossimo Governo.** È l'intento espresso sin dal primo momento, la conferenza stampa dell'ottobre scorso, quando il Presidente Monti mi ha affidato, con la delega per le città, la responsabilità del Comitato.

La coerenza e trasparenza delle azioni di governo che hanno effetti sulle città – il compito minimo che il CIPU deve garantire – rappresenta, infatti, la preconditione per investire bene le risorse comunitarie che destineremo alle città, seguendo l'indicazione europea.

L'integrazione dei vari settore e livelli dell'amministrazione pubblica, che ha ispirato l'istituzione di questo Comitato, è il presupposto per superare la **sovrapposizione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive.** Il CIPU dovrà servire a restituire coerenza all'intervento comunitario, che è stato concepito dai Thomp-

son, Giolitti e Delors come sussidiario, mai sostitutivo, dell'intervento ordinario nazionale.

In questi giorni si avvia il lavoro di approfondimento sugli indirizzi della politica per l'uso dei fondi comunitari 2014-2020 rivolti alle città, sulla base del documento "*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20*"<sup>31</sup> predisposto d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Agricole e presentato in Consiglio dei Ministri lo scorso dicembre. Il confronto avrà luogo nei tavoli di partenariato istituzionale ed economico-sociale, fra amministrazioni centrali, Regioni, Enti Locali e parti economiche e sociali.

Essi saranno accompagnati da 3-4 "convenzioni" di ascolto e confronto diretto con le città che il DPS organizzerà assieme all'ANCI. Oltre che sull'asse strategico città, il confronto riguarderà anche le **Aree Interne**.

Era per questo importante che il CIPU fosse avviato subito – pendendo ancora l'approvazione formale del suo assetto organizzativo – per coagulare alcuni spunti in merito alla politica ordinaria per le città.

**Ciò è avvenuto oggi.** Ministri e sottosegretari di Economia, Ricerca, Lavoro, Infrastrutture, Ambiente, Sviluppo, Sicurezza e Turismo si sono riuniti con i rappresentanti di Comuni, Regioni e Province. Ogni partecipante **redigerà una breve nota** di taglio strategico per dare ragione delle **intenzioni di politica urbana o di rilievo urbano delle azioni condotte**, indicare punti di forza e criticità e spunti per l'azione futura. Li condenseremo in una Relazione di sintesi che sarà utile ai tavoli del confronto comunitario e che potrà essere utile come **traccia per l'avvio del lavoro da parte del prossimo governo**, una fra le molte chiavi per individuare le **priorità nazionali** che diano certezza.

Questa Relazione coglierà certo il metodo e gli esiti della chiamata di progetti realizzata

col "Piano città" delle **Infrastrutture**, come lo sforzo di identificare le vocazioni innovative dei territori compiuto con l'operazione delle *smart cities* del **MIUR**. Approfondirà le tematiche legate a una diversa valorizzazione del demanio pubblico, alla determinazione dei costi standard, al disegno delle "revisioni di spesa", alle scelte fortemente differenziate compiute dai Comuni con l'accresciuta autonomia fiscale, tutte di pertinenza del **Ministero dell'Economia**. Toccherà, con il **Ministero del Lavoro**, sia la questione di una formazione rinnovata orientata alle nuove opportunità di lavoro offerte dalle città, sia il tema della marginalità sociale urbana aggravata dall'esaurirsi di canali nazionali di finanziamento di servizi essenziali. Ricaverà spunti dal lavoro condotto dal **Ministro per il Turismo** con il suo Piano. Restituirà gli indirizzi delle azioni promosse dal **Ministro dello Sviluppo** per la promozione delle nuove imprese creative e per l'agenda digitale e dal **Ministro dell'Ambiente** sull'efficientamento energetico e la manutenzione del territorio.

Su questi stessi temi perverranno anche, e raccoglieremo nella Relazione, i contributi di Comuni, Regioni e Province, che mi auguro sappiano anche rappresentare esperienze di trasformazione urbana, come quelle oggi con grande efficacia evocate in questo incontro.

Infine abbiamo scelto di dare attenzione:

- alla distinzione dimensionale dei problemi;
- alla specificità del Mezzogiorno, con attenzione, specie per le aree interne, al profilo demografico;
- al tema della qualità della spesa e degli strumenti per assicurarla, ossia del metodo. Convenendo che le sette "innovazioni" di metodo contenute nel documento sulla programmazione comunitaria 2014-2020 che sono state richiamate rappresentino la base di riferimento, le nuove regole del gioco, anche per la spesa ordinaria (quel metodo è **sostanza**).



Le due filiere di lavoro, sul **comunitario** e l'**ordinario**, sono impegnative. Sono impegnative perché passa per le città buona parte della sfida che scuote il paese, che tocca il ritardo che abbiamo accumulato nell'innovazione produttiva e nell'innovazione sociale. Sono impegnative per il permanere di **pesanti profili critici** che bloccano le città.

Non trovo modo migliore (e secco) di riassumerli che leggere il modo in cui li abbiamo riassunti nel documento "Metodi per il 2014-2020", raccogliendo spunti del dibattito, molti dal citato Libro Bianco:

- La normativa per l'uso dei suoli e l'urgenza di raccogliere liquidità attraverso la cessione di diritti edificatori indeboliscono il potere contrattuale delle istituzioni comunali nei confronti di usi impropri e inconsistenti degli spazi urbani, così come altre normative regionali e nazionali concernenti le responsabilità ambientali.
- La resistenza delle classi dirigenti locali a disegnare coalizioni, unioni, strategie urbanistiche che superino le barriere di settore e gli attuali confini amministrativi, spesso scavalcati dalla dimensione dei bacini d'utenza, riduce la capacità di far fronte a questioni decisive di scala sovralocale in campo ambientale e su mobilità, sicurezza, housing sociale e nuovo welfare.
- I vincoli di finanza pubblica e la riduzione dei trasferimenti – in un contesto di riforme incompiute su fiscalità locale, decentramento e riorganizzazione degli enti locali – impediscono non solo di dare piena valorizzazione agli investimenti avviati nel recente passato ma anche, in prospettiva, di mantenere gli attuali livelli nei servizi erogati (sociali, culturali, e ambientali, peraltro sempre più a carico del terzo settore) e nella manutenzione ordinaria del patrimonio di infrastrutture esistente.
- Tali elementi rafforzano nuove forme di rendita urbana, scoraggiano l'innovazione,

respingono i "creativi", producono esclusione sociale infra-urbana e minano la qualità della vita, con dinamiche che difficilmente potranno essere invertite mediante le sole risorse comunitarie e il loro corollario di regole e procedure. È evidente dunque la necessità di una cornice più ampia di riforme istituzionali, organizzative e nella cultura politico-amministrativa per dare una veste istituzionale adeguata alle politiche per le aree urbane.

C'è qui il succo della ragione **per le due contemporanee filiere di lavoro sulle città** (quella delle politiche ordinarie presso il CIPU e quella delle politiche aggiuntive sui tavoli della programmazione 2014/2020). Il lavoro su queste può procedere perché, come scriviamo nello stesso documento, vi è una convergenza su alcuni punti di rilievo e su tre titoli dell'Agenda che abbiamo sottoposto alla valutazione:

- Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.
- Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati.
- Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

E non richiamo qui per esteso gli spunti sulle Aree Interne<sup>32</sup> che abbiamo presentato, la cui forza è concentrata nel circoscritto gruppo di priorità: scuola, salute, ferrovia e manutenzione (del territorio e dei fabbricati).

Per farcela, nelle pianure e nelle Aree Interne, ci è stato detto con forza, è necessario far precipitare il confronto nazionale, regionale e locale sul futuro del territorio senza attendere un terremoto! Oggi, dopo quattro anni su L'Aquila:

- riparte la ricostruzione,

- con un metodo democratico,
- con risorse tecniche,
- con un confronto strategico.

Ecco lo schema. È un modo per partire a lavorare. Con solerzia.

---

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

**32** <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/11/Un-progetto-per-le-aree-interne-15-dicembre-roma.pdf>

# Documento programmatico 2011

## CSS “Idee per l’Italia”

RIPARTIRE DALLE CITTÀ, PER POLITICHE A MISURA DEI LUOGHI.

*Dai Libri Bianchi CSS: “Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia”, Marsilio 2005 e “Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre”, Marsilio 2011*

**L**a distanza fra l’oggetto fotografato nel 2003-2005 dal Libro Bianco e la situazione attuale è assai elevata. Infatti, l’idea di “una grande politica nazionale” per lo sviluppo locale (sostenuta nel LB, punto 70) che allora era ancora sul tavolo politico oggi non lo è più. Al tempo stesso, due fattori rendono molti spunti del LB più attuali di ieri:

- proprio l’insuccesso delle politiche pubbliche sia nel Sud che nel Centro-Nord ha convinto molti che le politiche settoriali non danno risultati se non sono disegnate a misura dei luoghi, ossia se esse non tengono conto delle circostanze economiche e sociali e delle istituzioni formali e informali dei singoli luoghi, delle preferenze e delle specifiche conoscenze dei loro abitanti;
- i punti di debolezza dell’assetto istituzionale identificati dal LB (cfr. in particolare i punti 57-63 e 68-69) sono pressoché tutti immutati – come conferma l’elenco di fattori critici individuato dall’Associazione Italia decide” nel suo Rapporto “L’Italia che c’è” – e la loro soluzione dovrebbe essere al centro dell’agenda politica (incapacità dello Stato centrale di modernizzarsi adattando la propria funzione, Senato federale, integrazione settoriale all’interno delle Regioni, relazioni Regioni–Enti locali, meccanismi per la selezione dei progetti, coerenza ed efficacia dei “contratti” interistituzionali, credibilità e dibattito pubblico sui meccanismi premiali, etc.).

In particolare, l’esperienza degli anni successivi alla chiusura del LB mostra che dei nodi istituzionali irrisolti uno è decisivo per il disegno di una strategia di sviluppo rivolta ai luoghi: l’innovazione radicale dello Stato centrale. È il passo necessario affinché lo Stato centrale, le sue strutture, i suoi quadri svolgano quel decisivo ruolo di “promotore esogeno dello sviluppo” tanto più necessario quanto più decentrata alle classi dirigenti locali è l’attuazione degli interventi. Non si tratta di imboccare la strada di un pericoloso centralismo, di una sciagurata ri-centralizzazione delle decisioni in merito a “cosa fare”. Anzi, si tratta di evitare questa deriva. Ma per farlo è necessario che il Centro abbia le competenze per fissare le regole del gioco, per negoziare le condizionalità nell’uso dei fondi, per indicare e sorvegliare la metrica dei risultati, per promuovere lo sviluppo delle capacità nei “luoghi”.

Questa riflessione consente di affrontare i seguenti interrogativi.

- È necessario un ridisegno del sistema delle Amministrazioni centrali o è possibile “innovare senza riformare”, cioè dare vita al “corpo morto” di norme con cui il Centro da un quindicennio a questa parte è stato ridisegnato?
- Su quali risorse umane contare? Come selezionarne di nuove e come far uscire quelle non più adatte? Come assicurare che queste nuove risorse abbiano le competenze setto-

riali e interdisciplinari necessarie allo scopo, e siano accomunate da una attenzione al risultato, da una capacità e interesse a conoscere l'efficacia?

- Come dare alla pubblica dirigenza centrale, ai funzionari, ai tecnici l'incentivo materiale e immateriale per il radicale impegno di rinnovamento a cui sono chiamati?
- E come evitare, al di là delle intenzioni, che questo rafforzamento del Centro – se mai avesse luogo – non si risolva in un processo di centralizzazione.

La prossima raccolta di Atti:

## L'Italia salvata o persa dai giovani?

DAL LIBRO BIANCO "CSS GENERAZIONI A CONFRONTO", MARSILIO  
Roma, Cnel, 5 aprile 2012



*con* **Fabrizio Barca, Piero Bevilacqua, Alessandro Cavalli,  
Daniele Checchi, Giuseppe Micheli, Alessandro Rosina**

---

\* <http://www.consigliosocietari.org/pubblicazioni/19/generazioni-a-confronto/>