Lezione 5 – Le politiche di sviluppo nelle aree urbane

Si rimanda al *Capitolo 6 – I programmi di attuazione* paragrafo 6.3. – *I programmi urbani* (pagg. 130-141) del manuale «La regola dell'arte»; con una integrazione relativa alla transizione dalle politiche *per* la città alle politiche *delle* città ed alla definizione delle aree di degrado urbano e delle zone franche urbane.

La transizione dalle politiche *per* la città alle politiche *delle* città

L'attuazione delle politiche regionali di sviluppo e coesione attribuisce un rilievo particolare alla «politica *delle* città», intesa quale azione politica condotta da parte delle città stesse nei confronti e in relazione con gli altri livelli di governo, evidenziando un loro ruolo che si distingue nettamente e supera il concetto di «politiche *per* la città» quale azioni pubbliche specifiche per le aree urbane.

Indagare sul governo locale della città, quale spazio politico autonomo, appare tanto più necessario quanto più emerge il rinnovato dualismo città-campagna, declinato nelle nuove coordinate dei rapporti tra le aree urbane densamente popolate e il territorio contermini (più o meno esteso).

Gli orientamenti strategici comunitari della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013 dedicano particolare attenzione al territorio, sia urbano sia rurale, in ragione dei rispettivi ruoli nello sviluppo regionale, incoraggiando un «approccio integrato» per favorire strategie di sviluppo condivise che promuovano la crescita e l'occupazione perseguendo contestualmente obiettivi sociali ed ambientali.

La presenza del territorio, urbano e rurale, nelle politiche comunitarie di sviluppo regionale risale alla costituzione nel 1964, nell'ambito del Consiglio d'Europa, della Conferenza europea dei Ministri responsabili dell'Assetto del territorio (CEMAT), la cui attività ha portato – dopo un lungo percorso¹ - all'elaborazione del progetto dello «Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo» (SSSE), il quale, sulla base di tre principi ispiratori (coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile, competitività equilibrata del territorio europeo), ha posto come obiettivo non la definizione di un nuovo campo di azione delle politiche comunitarie, bensì il perseguimento di una loro maggiore efficienza «*integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale*» tramite la sistematica e periodica valutazione dell'impatto territoriale delle politiche comunitarie.

¹ L'attività del Comitato, partita nel 1968 con l'adozione del rapporto "La pianificazione regionale, un problema europeo", ha portato nel 1988 a definire il "Progetto di schema europeo di assetto del territorio", approvato dal Parlamento europeo. Sono seguiti i documenti della Commissione europea "Europa 2000" (COM 90/544) ed "Europa 2000 +" (COM 94/354) per poi avviare, con il Consiglio di Liegi del 1993, l'elaborazione del progetto dello "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (SSSE), adottato nella versione iniziale a Noordwijk (Olanda) nel 1997 e nella versione definitiva a Potsdam (Germania) nel 1999 (cfr: Ministero dei LL.PP., *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000*, INU Edizioni, Roma 2000, pagg. 187-193. Notizie anche nel sito *Inforegio*).

L'attenzione per le aree sfavorite delle città, a partire dalle indicazioni contenute nel «Libro verde per l'ambiente urbano»², ha portato all'attuazione di specifici programmi comunitari («PPU-Progetti pilota urbani» nel periodo di programmazione 1989-1993, «Urban» nel periodo di programmazione 1994-1999, «Urban II» nel periodo di programmazione 2000-2006); la medesima attenzione risulta costantemente presente, assunta e rielaborata, nei programmi del Fondo di sviluppo regionale (FESR) e nei Programmi di iniziativa comunitaria (PIC).

Gli attuali orientamenti prevedono un contributo delle città alla crescita economica sostenibile, accompagnata – cioè – da misure destinate a ridurre la povertà, l'esclusione sociale e i problemi ambientali. Infatti la Commissione Europea ritiene che gli aspetti positivi della dimensione urbana (imprenditorialità, innovazione, occupazione) convivano con aspetti negativi (sacche di povertà e disoccupazione, congestione del traffico, inquinamento), creando significativi divari urbani; che nei Paesi di nuova adesione si coniugano con i divari regionali generati dalle città capitali, a causa della localizzazione degli investimenti esteri concentrata nel loro territorio.

Per avanzare proposte di azioni basate sull'analisi delle tendenze dello sviluppo urbano nell'Unione europea, è stata avviata una procedura di «Audit urbano», finalizzata alla raccolta e l'analisi di dati statistici, relativi a: demografia, aspetti sociali, condizioni economiche, istruzione e formazione, coinvolgimento civico, ambiente, trasporti, cultura. Il lavoro ha portato alla redazione di una «Situazione delle città europee» (maggio 2007), che individua tipologie di città sulla base del loro contributo alla competitività, alla crescita ed alla occupazione; la cui definizione non porta a rilevare una relazione con la loro dimensione fisica, quanto piuttosto con le politiche attuate.

Per rafforzare l'attrattività delle città, la Commissione ritiene³ che debbano essere presi in considerazione quattro punti fondamentali: i trasporti, l'accessibilità e la mobilità; l'accesso ai servizi ed alle attrezzature; l'ambiente naturale e fisico; il settore culturale. Nella consapevolezza che le città concentrano al tempo stesso bisogni e possibilità di sviluppo, ritiene inoltre che il successo delle politiche di sviluppo non possa dipendere altro che dalle politiche locali; per sostenere le quali la Commissione propone la creazione di un programma quadro europeo per lo scambio di esperienze e buone prassi, in prosecuzione del programma «URBACT»⁴.

In Italia, a seguito delle modifiche apportate al Titolo V della parte seconda della Costituzione, la ripartizione dei poteri tra Stato, Regioni ed Enti locali (Province, Città metropolitane e Comuni) ha moltiplicato le sedi di governo, creando una pluralità di centri decisionali i cui effetti devono ancora manifestarsi a regime, e devono ancora – soprattutto - essere esplorati.

Le «aree di degrado urbano» e le «zone franche urbane»

Una importanza particolare nella commistione degli interventi urbanistici con le iniziative di sostegno alle attività economiche hanno avuto gli interventi nelle **aree di degrado urbano** previsti dall'articolo 14 delle legge 266/1997 «Interventi urgenti per

² Edoardo Salzano (a cura di), *La città sostenibile*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1992, pagg. 300-347.

³ Commissione Europea, *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*, COM (2006) 385 def, Comunicazione 13 luglio 2006.

⁴ Creato nel 2003 per organizzare gli scambi di esperienze fra le città destinatarie del programma URBAN.

l'economia», che ha stanziato specifiche risorse a favore dei comuni capoluogo delle aree metropolitane⁵. Il regolamento di attuazione (DM 225/1998, emanato congiuntamente dai ministeri dell'industria e della solidarietà sociale; successivamente integrato e sostituito dal DM 297/2004) stabilisce che «*le aree di degrado urbano e sociale devono essere geograficamente identificabili ed omogenee e presentare indici socio-economici inferiori ai valori medi dell'intero territorio comunale, ovvero essere caratterizzate da crisi socio-ambientale*». In queste aree possono essere localizzate risorse finanziarie per concedere agevolazioni alle piccole imprese (nel regime *de minimis*, cioè nell'importo massimo consentito dalle norme comunitarie per non alterare la concorrenza) e per la realizzazione (da parte dei Comuni) di azioni di contesto, individuate in:

- a) *animazione economica, assistenza tecnica per la progettazione ed avvio di iniziative imprenditoriali, promozione per la partecipazione di imprese a fiere;*
- b) *interventi formativi riguardanti l'auto impiego e la creazione di impresa;*
- c) *costituzione di incubatori di nuova imprenditorialità;*
- d) *animazione e assistenza tecnica alla costituzione di consorzi e imprese miste con partecipazione maggioritaria di imprese localizzate nell'area di intervento;*
- e) *interventi per sviluppare l'associazionismo economico, a cooperazione aziendale;*
- f) *interventi per la creazione di servizi nel campo dell'assistenza tecnica e manageriale, della sperimentazione, della qualità e dell'informazione a favore delle imprese;*
- g) *interventi per la tutela delle condizioni di lavoro e la salvaguardia dell'ambiente;*
- h) *partecipazione o costituzione di fondi di garanzia fidi da destinare alle finalità previste dal presente regolamento;*
- i) *interventi su immobili a disponibilità pubblica e infrastrutture strettamente funzionali al potenziamento e/o all'insediamento di nuove iniziative imprenditoriali o di servizi a sostegno dell'impresa.*

Le esperienze avviate, e portate a termine nell'arco di un decennio, hanno dimostrato come le amministrazioni comunali, coinvolte per la prima volta nella responsabilità di realizzare programmi di natura prevalentemente economica, abbiano trovato naturale farli interagire con altri programmi di natura più squisitamente urbanistica⁶.

Le medesime esperienze hanno portato inoltre alla costituzione di una «Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale» (RECS), che insieme all'IPI ha promosso la redazione di due rapporti di monitoraggio (il primo ad ottobre 2006, il secondo a settembre 2007), che illustrano l'attività.

⁵ Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, aree metropolitane individuate dall'art.17 della legge 142/1990 in materia di ordinamento amministrativo (ora art. 22 d.lgs. 267/2000 T.U. Enti Locali), e Cagliari, individuata dallo statuto regionale. Non risultano coinvolti gli ulteriori comuni capoluogo delle aree metropolitane riconosciute dalle regioni a statuto speciale: Palermo, Catania, Messina, Trieste, Sassari.

⁶ *Il ruolo della progettazione partecipata nei programmi di sviluppo urbano*, brochure predisposta dall'Assessorato alla partecipazione del comune di Roma, in occasione del convegno "Periferia, sviluppo sostenibile, metodi di progettazione condivisa", Roma, 1-2 dicembre 1999.

Di recente, nell'ambito dell'evoluzione del sistema di incentivazione alle imprese (orientato alla concessione di agevolazioni fiscali e previdenziali in luogo di contributi finanziari), la legge 296/2006 (finanziaria 2007, integrata dalla legge 244/2007, finanziaria 2008) ha disposto la costituzione di un apposito fondo per le **zone franche urbane** a vantaggio delle piccole e micro imprese localizzate nei quartieri degradati delle città le cui condizioni di disagio creano rischi di esclusione sociale.

L'individuazione delle aree, per le quali è posto il limite di un numero di abitanti non superiore a 30 mila, è demandata al CIPE, il quale, su proposta del ministero dello sviluppo economico di concerto con il ministero della solidarietà sociale, definisce i *«criteri per l'allocazione delle risorse e per la individuazione e la selezione delle zone franche urbane, sulla base di parametri socio-economici, rappresentativi dei fenomeni di degrado»*. Il CIPE medesimo, con successivo provvedimento da assumere su proposta del ministero dello sviluppo economico, provvede *«alla perimetrazione delle singole zone franche urbane ed alla concessione del finanziamento in favore dei programmi di intervento»*.

Il CIPE, con delibera del 30 gennaio 2008, ha provveduto a definire i criteri e gli indicatori per l'individuazione e la delimitazione delle zone franche urbane; stabilendo, innanzitutto, i requisiti minimi che i comuni proponenti devono soddisfare (dimensione demografica minima di 25 mila abitanti e tasso di disoccupazione comunale superiore alla media nazionale nell'anno 2005). Al loro interno, le aree da individuare quali ZFU devono avere una dimensione demografica minima di 7.500 abitanti, ferma restando la soglia massima di 30 mila abitanti, fissata dalla legge, ed, inoltre, il tasso di disoccupazione deve risultare superiore alla media comunale. La perimetrazione dell'area non è vincolata a confini amministrativi (circoscrizione, quartiere, ecc.), ma deve risultare dall'aggregazione di singole sezioni censuarie *«in modo da permettere una precisa delimitazione della zona che beneficia delle agevolazioni, e assicurare la disponibilità, l'affidabilità e l'uniformità degli indicatori micro-territoriali per realizzare l'analisi socioeconomica e territoriale necessaria alla selezione»*.

Ai Comuni è affidato il compito di individuare, in prima istanza, le aree caratterizzate da particolari svantaggi sotto il profilo sociale ed economico, utilizzando anche ulteriori indicatori statistici (quali le unità locali delle imprese attive) o dati reperibili in sede locale (quali la distanza media dai servizi primari, la diffusione di micro-criminalità, la disponibilità e/o le carenze nei servizi pubblici, informazioni sulla popolazione immigrata, le caratteristiche del patrimonio immobiliare non residenziale o di aree non utilizzate e disponibili per l'insediamento di attività economiche).

Sulle aree individuate i Comuni elaborano una specifica strategia di intervento per lo sviluppo produttivo e l'occupazione, finalizzata *«alla riqualificazione delle aree attraverso l'incentivazione, il rafforzamento, la regolarizzazione di attività imprenditoriali localizzate in quelle aree e attraverso la realizzazione di interventi socio-assistenziali volti a ridurre le condizioni di disagio della popolazione ivi residente»*, definendo una proposta progettuale la cui valutazione è affidata alle Regioni, sulla base dei seguenti criteri:

a) la rispondenza ai criteri demografici, dimensionali e socioeconomici (esposti in precedenza);

b) la corretta misurazione e quantificazione del livello esclusione sociale nelle predette aree, applicando un Indice di disagio socioeconomico (IDS), definito dalla medesima delibera;

c) la coerenza e compatibilità con le politiche di sviluppo e inclusione sociale regionale e nazionale;

d) l'opportunità e le modalità di cofinanziamento del progetto, per ampliarne l'impatto sulle realtà economiche e sociali individuate.

Per misurare il livello di esclusione sociale il CIPE ha definito un **Indice di disagio socioeconomico (IDS)**, calcolato tramite un algoritmo applicato alla combinazione di quattro indicatori, ottenuti dai dati del censimento 2001, riferiti alle sezioni censuarie interessate e relativi a:

1) il *tasso di disoccupazione*, misurato dal rapporto tra la popolazione di 15 anni e più in cerca di occupazione, e le forze di lavoro della stessa classe di età;

2) il *tasso di occupazione* (che individua contestualmente le potenzialità e le difficoltà del mercato del lavoro), misurato dal rapporto tra la popolazione occupata con 15 anni e più, ed il totale della popolazione della stessa classe di età;

3) il *tasso di concentrazione giovanile*, misurato dal rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a 24 anni sul totale della popolazione;

4) il *tasso di scolarizzazione*, misurato con il rapporto tra la popolazione maggiore di 16 anni con almeno un diploma di scuola secondaria, ed il totale della popolazione della stessa classe di età.

Sulla base dei progetti inoltrati dalle Regioni, il Dipartimento delle politiche di sviluppo (DPS) del Ministero dello sviluppo economico (MiSE) inoltrerà una proposta di allocazione delle risorse disponibili al CIPE, il quale provvederà con propria delibera ad una ripartizione *«orientata a garantire la più ampia diffusione dello strumento nelle aree maggiormente svantaggiate, evitando di concentrare l'intervento su realtà eccessivamente contigue e quindi alterare le condizioni di concorrenza»*.

Il monitoraggio e la valutazione degli investimenti sono affidati al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) del MiSE in partenariato con i Nuclei di Valutazione delle Regioni, *«attraverso la definizione di un sistema di raccolta e analisi di dati e informazioni che interesseranno l'efficacia e efficienza attuativa dei programmi regionali, e i benefici socio-economici e occupazionali nel medio e lungo periodo»*, e saranno oggetto di una relazione annuale da trasmettere al CIPE.