

LE CITTÀ MOTORI DELLA CRESCITA

Una strategia per 100 scelte di sviluppo urbano

LE PRIORITÀ

L'ANCI, con l'intera rete dei Comuni italiani, afferma la necessità di una forte e decisa strategia per lo sviluppo urbano in Italia. L'adozione di un simile approccio all'interno di una programmazione unitaria delle risorse comunitarie e di quelle nazionali e regionali, consente di rilanciare il ruolo e le funzioni delle città italiane, valorizzando ad un tempo il loro contributo all'innovazione e alla competitività del nostro Paese.

Obiettivi ambiziosi e necessari, come quelli della crescita economica, della coesione sociale, della realizzazione dell'economia della conoscenza e dello sviluppo sostenibile, non si possono efficacemente affrontare nel nostro Paese se non si pongono le città al centro di queste importanti sfide: con il loro potenziale di crescita e sviluppo, ma anche con i loro bisogni sociali e di servizi. Le aree tematiche più in evidenza paiono essere quelle di:

Innovazione

La grande trasformazione economica che stiamo vivendo, quella dell'economia della conoscenza, ci rivela, inoltre, che la crescita durevole poggia sulla capacità di produrre idee, conoscenze, innovazione. E tali fenomeni immateriali si determinano maggiormente nelle città, in grado di offrire vivaci stimoli culturali, di proporsi come ambiente aperto e attrattivo, facendo leva sull'innovazione e la ricerca, e sul patrimonio culturale e architettonico - inestimabile che le nostre città possiedono - riletto e valorizzato in una visione di prospettiva, capace di ridare identità e di alimentare una nuova rinascita culturale.

Occupazione e Inclusione

E' in ambito urbano che ritroviamo, a volte esasperati, sia i caratteri dei valori economici regionali, sia le contraddizioni e i fenomeni sociali che attraversano le società moderne e in particolare le società europee. E' in ambito urbano, infatti, che si registrano spesso rilevanti disequilibri, come dimostrano i dati relativi ai tassi di disoccupazione della popolazione che vive nelle città, molto spesso più elevati della media regionale o nazionale. Ne deriva il bisogno di attrezzare una risposta in termini di servizi, di produrre processi inclusivi, di favorire fenomeni identitari e fiduciosi, combattendo il degrado delle periferie e facilitando l'accesso al lavoro, ai trasporti e alle reti europee e transeuropee.

Mobilità e Ambiente

I fenomeni di pressione ambientale che si rilevano nelle città impongono di intervenire con un approccio integrato e con risorse adeguate sulla mobilità urbana, sui consumi energetici, favorendo e incentivando comportamenti più responsabili, intervenendo, altresì, sulla qualità dei servizi pubblici e l'accessibilità interna ed esterna;

Riutilizzo Funzionale

Le città hanno conosciuto spesso un uso disordinato del proprio territorio, con una urbanizzazione che si è estesa a volte in aree periferiche e senza adeguati servizi, lasciando al degrado e all'abbandono vecchie aree industriali dismesse. La connessione alla rete extraurbana, per favorire il flusso dei traffici commerciali, come pure il cambiamento delle caratteristiche e delle vocazioni economiche che stanno conoscendo le città, sono ulteriori elementi che rendono indispensabile ricollocare le principali funzioni urbane, risanare e destinare a nuovo uso le aree dismesse, rivitalizzare con adeguati servizi i nuovi spazi e favorirne l'accessibilità.

Welfare

Fenomeni estesi come quello della riduzione della natalità, dell'innalzamento dell'aspettativa di vita, così come la diffusione del lavoro autonomo, di quello precario e la pratica del lavoro sommerso, porteranno nei prossimi anni ad una seria emergenza "welfare" che eserciterà inevitabilmente forti pressioni sulle città, che dovranno rispondere anche in termini di edilizia e strutture dedicate alle nuove esigenze socio-sanitarie, in termini di capillarità e di accessibilità dei servizi, di mobilità e di trasporti pubblici per anziani e persone a mobilità ridotta.

Quanto sopra tratteggiato dimostra, se ancora ce ne fosse bisogno, quanto sia importante **considerare le città** nel momento in cui si affrontano a livello nazionale le importanti sfide della competitività, facendo convergere su un contesto programmatico unificato, risorse comunitarie, nazionali e regionali.

La strategia nazionale non può non vedere nelle città il luogo dove le sfide di Lisbona e della politica di coesione si concentrano maggiormente. La strategia nazionale e le strategie regionali debbono **affrontare e analizzare la dimensione urbana delle politiche della ricerca, dell'innovazione, dei trasporti, dell'ambiente, della crescita occupazionale, della legalità, della qualità dei servizi**. Tali aspetti settoriali vanno affrontati in un approccio globale in ambito locale secondo le vocazioni, le opportunità e le esigenze che si presentano nelle singole situazioni, prevedendo adeguati strumenti e risorse, a livello di città metropolitane, ma anche di grandi e medie città.

LA SOGGETTUALITÀ DEI PROGETTI URBANI

Il potenziale che le nostre città rappresentano, è rilevante e merita di essere valorizzato con maggiore efficacia di quanto non sia stato fatto nell'attuale programmazione 2000-2006.

I nuovi Regolamenti comunitari offrono un quadro nuovo, utile a questo fine. La nuova Programmazione ha cancellato il Programma URBAN, dedicato alla riqualificazione urbana, ma ha riconosciuto alla politica urbana un rilievo all'interno dei programmi operativi, regionali o nazionali. Inoltre, il nuovo Regolamento generale del FESR prevede strumenti e modalità per favorire la gestione diretta ai Comuni degli interventi di sviluppo urbano, quali: la sub delega alle amministrazioni locali (lettera b del comma 4 del articolo 36), gli organismi intermedi (art.2 punto 6) e la sovvenzione globale (articoli 41 e 42). La capacità gestionale di programmi complessi di sviluppo urbano viene infatti incoraggiata dalla Commissione Europea, poiché rappresenta un importante elemento di governance locale.

Va poi sottolineato un crescente interesse da parte delle Presidenze dell'UE, in particolare quella olandese e quella britannica, nel valutare le città come elemento importante di dinamismo e di volano per la crescita. Da più parti è stato infatti sottolineato come il mancato o non adeguato coinvolgimento delle città e dei governi locali nei principali processi politici europei, quali quello di

Lisbona, abbia contribuito alla debolezza di quelle politiche nel liberare gli effetti per cui erano state adottate. A tal punto che la Commissione europea ha recentemente pubblicato **uno studio sul ruolo delle città come attori della politica di coesione per la crescita e l'occupazione**, studio che integrerà le linee guida strategiche già presentate nei mesi scorsi per indirizzare i Paesi membri nella individuazione delle proprie strategie nazionali e regionali.

L'ANCI propone di cogliere tali opportunità presentate dal nuovo quadro europeo, sostenendo che :

- **la progettualità delle città dovrà esprimersi sulla base di un ventaglio di priorità non vincolanti, per consentire di intervenire sulle maggiori criticità, ma anche per esaltare vocazioni, funzioni, eccellenze che possano essere di spinta per lo sviluppo territoriale, attraverso la definizione di programmi integrati;**
- **gli interventi integrati urbani siano finanziati attraverso l'affidamento diretto delle risorse tramite gli strumenti della programmazione negoziata;**
- **i Programmi Operativi prevedano espressamente l'istituto della sottodelega alle città riconoscendo all'amministrazione comunale lo status di organismo intermedio, nel rispetto delle condizioni fissate dal regolamento quadro.**

LE RISORSE FINANZIARIE

Risulta urgente definire il contesto delle risorse disponibili a livello comunitario, nazionale e regionale (queste ultime per la quota di cofinanziamento nazionale), da destinare a favore degli interventi di sviluppo urbano nella nuova Programmazione.

A tale scopo risulta prioritario prevedere **una quota del 30% dei fondi comunitari relativi ai Quadri Strategici Regionali**, appositamente rivolta ad alimentare gli Accordi di Programma per lo sviluppo urbano.

Dai Regolamenti comunitari non ancora adottati, **emergono con forza due criticità** che preoccupano i Comuni nell'attuale ristrettezza della finanza locale:

- **la non eleggibilità dell'IVA** come spesa ammissibile al FESR, contrariamente all'attuale programmazione;
- **la non eleggibilità del cofinanziamento da parte dei privati** nel quadro complessivo del progetto.

Si impone pertanto la necessità di approfondire, con il Ministero dell'Economia e Finanze, le modalità possibili per la risoluzione di queste due criticità che rappresentano veri e propri limiti all'azione progettuale dei Comuni.

PER UN SISTEMA DI PROGRAMMAZIONE UNITARIO (COMUNITARIO, NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE) - QUALI STRUMENTI ATTUATIVI?

Come garantire che il maggior numero di città, grandi e medie, possano avere a disposizione adeguati strumenti di sviluppo?

Come garantire che la capacità progettuale del Comune sia inserita a pieno titolo nella programmazione regionale e nazionale, catalizzando sui progetti urbani l'addizionalità dei fondi?

La programmazione negoziata, sperimentata negli ultimi anni, offre strumenti adeguati, basati sulla concertazione istituzionale, in grado di rispondere alle esigenze di programmazione unitaria sopra evidenziate e di assicurare l'assunzione di una strategia in ambito urbano e di lungo periodo, per finalità convergenti verso gli obiettivi di Lisbona e della coesione territoriale.

L'Accordo di Programma Quadro rappresenta lo strumento idoneo a dare attuazione operativa ad una governance multilivello dei progetti integrati di sviluppo urbano, concentrando su di essi le diverse risorse finanziarie e l'impegno di tutti gli attori istituzionali.

Il metodo dell'Accordo produrrebbe il rafforzamento del partenariato e del sistema di governance locale, attraverso uno strumento condiviso e replicato a livello nazionale, senza difformità tra le città in ex Obiettivo 1 e quelle del Centro Nord e superando il vecchio "asse città" dell'attuale programmazione delle regioni del Mezzogiorno.

Punti di forza dell'Accordo:

- tutti i partners istituzionali concorrono a definire una strategia unitaria per lo sviluppo urbano di ogni singola città, contribuendo a rafforzare la dimensione urbana delle politiche nazionali e regionali;
- i privati dispongono di un quadro stabile di riferimento per investire nei programmi di sviluppo urbano;
- l'Accordo consente una forte autonomia gestionale e incentiva il decentramento delle competenze.

FARE SISTEMA: IN EUROPA

Se l'Accordo risponde all'esigenza di incrociare e legare la progettualità locale con la programmazione e le risorse locali, regionali e nazionali, pur in una strategia comunitaria di sviluppo, è altresì necessario che i progetti di sviluppo urbano siano messi in rete tra loro e legati alla dimensione dell'Unione europea, valorizzando le esperienze già realizzate e guidate dal Ministero delle Infrastrutture negli ultimi anni, potenziandone e sviluppandone la portata.

Lo scambio di esperienze, la valutazione degli approcci, dei processi e dei risultati prodotti, l'aggiornamento dei quadri e dei funzionari coinvolti nei progetti per migliorare la qualità della gestione e l'efficacia della spesa, devono trovare nella nuova Programmazione una fonte finanziaria e **uno strumento ulteriore, di assistenza tecnica e di messa in rete, a corredo dei Programmi regionali.**

L'ANCI e il sistema delle città italiane rilevano inoltre che, per incoraggiare e accompagnare questo importante processo di programmazione e seguire le successive fasi di implementazione, sia opportuno dare corpo ad un centro di raccordo e di studio, da cui l'ANCI, in rete con altri organismi affini presenti in diverse realtà europee ed extra europee, possa lavorare insieme ad altri autorevoli partner (del mondo dell'economia, del lavoro, della ricerca e della P.A.) per analizzare e sistematizzare le informazioni, gli indicatori e i dati sulle realtà urbane del Paese, per approfondire le basi conoscitive sui territori italiani, in funzione di appropriate strategie di sviluppo urbano del nostro Paese, dentro e oltre gli obiettivi stabiliti nella futura programmazione 2007-2013.

Tale strumento consentirà al più ampio numero di città di entrare e partecipare a pieno titolo alle reti europee che negli ultimi anni hanno prodotto know-how, cooperazione e definito modelli e metodologie di governance, per sviluppare occasioni di confronto produttivo con la Commissione



europea, le autorità nazionali, le Associazioni nazionali ed europee di città ed enti locali, promuovendo ancor più il ruolo delle autorità locali nella politica europea, anche attraverso programmi e iniziative innovative e mirate ai bisogni delle città europee.

Ma il sistema urbano italiano merita poi un'ulteriore attenzione e strategia per competere davvero sulla scena europea e vincere le sfide della crescita.

Le eccellenze, le grandi sfide di competitività del sistema Paese, l'accesso alle reti transeuropee attraverso il potenziamento e il raccordo delle reti infrastrutturali nazionali (porti, stazione e aeroporti) possono trovare, inoltre, in un Programma nazionale lo strumento di finanziamento, di governo e di gestione idoneo.

Roma, 27 febbraio 2006