

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LE POLITICHE URBANE

Il CIPU e le nuove politiche per le città

Intervento del Ministro per la Coesione Territoriale

Carlo Trigilia

Roma, 25 Settembre 2013

Il Comitato Interministeriale per le politiche urbane (CIPU), istituito dalla legge n.134 del 7 agosto 2012¹, ha il compito di coordinare le politiche urbane attuate dalle Amministrazioni centrali e di concertarle con le Regioni e con le Autonomie locali entro una prospettiva di crescita, inclusione sociale e coesione territoriale.

Il Comitato è costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed è presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro delegato, che attualmente è il Ministro per la Coesione territoriale².

Il CIPU si è insediato il 23 gennaio 2013 e ha tenuto una seconda riunione il successivo 20 marzo. In quell'occasione, il Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca, che lo presiedeva, ha presentato il Documento “Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana”³, al quale mi riallaccio in queste mie considerazioni introduttive.

Il CIPU rappresenta un'importante innovazione istituzionale perché riconosce la centralità delle città nelle politiche di sviluppo economico, di inclusione sociale e di coesione territoriale del Paese. Tende quindi, potenzialmente, a colmare uno scarto tra la centralità crescente delle città e l'assenza di specifiche politiche rivolte ad esse.

¹ http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-08-11&atto.codiceRedazionale=12A08941

² Del Comitato fanno parte, oltre al Ministro per la Coesione territoriale, il Ministro degli Affari regionali, il Ministro dell'Interno, il Ministro dell'Economia e Finanza, il Ministro dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare. Alle riunioni del Comitato partecipano anche i ministri aventi competenza sulle materie dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno. Partecipano altresì un rappresentante delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, un rappresentante delle province e un rappresentante dei Comuni.

³ <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-contenuti-sulle-priorita-in-tema-di-agenda-urbana-cipu/>

Nel nostro Paese, infatti, abbiamo numerose politiche nelle città, ma manchiamo di politiche chiaramente definite per le città.

Per la verità dei tentativi in passato ci sono stati. Ricordo in particolare la costituzione nel 1987 del Ministero per le Aree urbane, che ha operato fino al 1993 (avviando molteplici iniziative, tra cui soprattutto i campionati mondiali di calcio del 1990), e ancora il Dipartimento per le Aree urbane presso la Presidenza del Consiglio (esperienza anch'essa poi esauritasi).

Nel periodo successivo sono state soprattutto alcune Amministrazioni centrali di settore ad avere un ruolo - il Ministero delle Infrastrutture per le infrastrutture, il Ministero dell'Interno per la sicurezza, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, prima presso il MEF e poi presso il MISE, soprattutto per la gestione delle politiche regionali europee (in particolare il programma Urban). Ricordo, inoltre, il rilievo dato al tema dell'Agenda Urbana sia dalla programmazione del ciclo dei fondi europei 2007-13, che ancor di più dall'impostazione data dalla Commissione europea al nuovo ciclo 2014-20.

Vorrei dire subito che la trattazione del problema delle città nell'ambito degli interventi previsti dai fondi europei non può essere considerata sufficiente. Essa richiede per essere ancor più efficace, e davvero aggiuntiva, un coordinamento delle politiche ordinarie che riguardano le città.

In modo sintetico prima dicevo che il nostro Paese dispone di politiche nelle città ma non per le città. Dispone cioè di varie politiche di settore che operano nelle città. Ma

perseguire una politica per le città è cosa ben diversa: presuppone la consapevolezza che le città siano dei sistemi, degli organismi fatti di parti interdipendenti. Se si vuole intervenire per favorire lo sviluppo o la qualità urbana, occorre dunque usare in forma integrata leve diverse (politiche economiche, di istruzione e formazione professionale, di mobilità e di attrezzatura infrastrutturale, ecc.). Occorrono cioè interventi che abbiano due caratteristiche di fondo: che siano capaci di integrazione intersettoriale e siano tarati sugli specifici caratteri, potenziali e problemi delle singole città.

Vorrei sottolineare ancora che avere una politica per le città è oggi ancora più importante a causa dei cambiamenti economici e sociali intervenuti negli ultimi anni. E questo vale ancor di più per l'Italia.

E' necessario, infatti, tenere presente che per i paesi avanzati le città sono una risorsa chiave per poter coniugare sviluppo e qualità sociale nelle condizioni poste dalla globalizzazione, con la concorrenza crescente dei paesi emergenti dal lato dei costi. La strada per coniugare sviluppo e qualità sociale passa attraverso lo sforzo per potenziare l'innovazione e la qualità delle produzioni e quindi incrocia inevitabilmente i modi in cui sono le città.

Infatti le città sono oggi, specie per i paesi avanzati che si sono lasciate alle spalle l'organizzazione produttiva e sociale fordista, gli incubatori dell'innovazione. Lo sono perché in esse può attecchire l'economia della conoscenza e della cultura, cioè una base produttiva che è molto dipendente dal contesto, dalle economie esterne materiali e immateriali.

Le principali attività dell'economia della conoscenza e della cultura sono: l'alta tecnologia, i servizi qualificati alle imprese e alle persone, l'industria culturale (media, televisione, cinema, musica, turismo culturale e di qualità), ma anche produzioni neo-artigianali di beni per la persona o per la casa - legate alla moda, al design, alla cultura dei territori - capaci di rispondere a una domanda molto specializzata, personalizzata. A ben vedere, tutte queste specializzazioni che permettono di spostarsi su produzioni innovative e di qualità hanno bisogno di buone città, perché hanno bisogno di un contesto ambientale favorevole, di buone economie esterne materiali e immateriali, cioè di beni collettivi.

L'innovazione, in questo senso, è sempre più una costruzione sociale che avviene nel contesto urbano. Non prende più forma principalmente all'interno dei dipartimenti Ricerca & Sviluppo delle grandi imprese. Richiede collaborazioni qualificate, scambi di informazioni in un contesto urbano ricco di occasioni e di stimoli per l'interazione: le strutture universitarie e di ricerca che devono collaborare formalmente e informalmente con le imprese; infrastrutture che favoriscono l'accessibilità e la mobilità; strutture formative e culturali e per il tempo libero adeguate, che possano attrarre il capitale umano qualificato necessario per l'economia della conoscenza e della cultura, ma che possano anche essere fonte di un turismo culturale di qualità. Insomma, le città costituiscono una sorta di *commons*, di bacino beni comuni, da coltivare con una visione e una strategia tarate sui caratteri specifici dei centri urbani. Occorre però tenere ben presente che le spinte alla trasformazione delle città che sono in corso, non avvengono solo spontaneamente, sotto l'impulso del mercato,

presuppongono interventi, politiche, che favoriscano la manutenzione, l'aggiornamento e la crescita delle economie esterne materiali e immateriali offerte dalle città.

D'altra parte, le città da sole non possono farcela; non possono essere caricate dei costi finanziari di questi interventi per le città. E' vero che il loro ruolo, attraverso il governo locale (e in particolare quello metropolitano), è una condizione necessaria. Non si può certo attrezzare il contesto urbano solo da Roma o da Bruxelles. Tuttavia, non basta. Occorre mettere in campo politiche per le città realistiche ed efficaci che stimolino le classi dirigenti locali ad ampliare l'offerta di beni collettivi, ad arricchire quindi le economie esterne, a migliorare la qualità economica e sociale del contesto urbano. E che impegnino anche risorse adeguate per investimenti che hanno una valenza più generale di quella ristretta ai confini delle aree urbane interessate. Proprio perché è lo sviluppo complessivo di un Paese che oggi passa dalla qualificazione delle sue città.

Queste considerazioni acquistano particolare per le nostre città. E' vero che la riforma del governo locale del 1993, con l'elezione diretta dei sindaci, ha dato buoni risultati, ma è altrettanto evidente che le città, specie quelle più grandi, di tipo metropolitano, non ce la fanno da sole. Siamo quindi al paradosso rappresentato dal fatto che quelle che dovrebbero essere le aree di punta del nuovo sviluppo legato a innovazione e qualità sociale sono le stesse che presentano le maggiori criticità, soprattutto nel Mezzogiorno, dove svolgono spesso un ruolo di ostacolo piuttosto che di promozione

alla sviluppo. Il paradosso colpisce ancora di più, perché le potenzialità per rafforzare l'economia della conoscenza e della cultura sono particolarmente diffuse nelle nostre città. Si pensi al patrimonio culturale e ambientale, ma anche alle tradizioni di 'saper fare' radicate nelle diverse città. Tutte risorse di grande importanza, anche nel nostro Mezzogiorno, ma che non riusciamo a sviluppare appieno perché non sosteniamo adeguatamente la crescita economica e sociale delle città.

Insomma, la strada di uno sviluppo sostenibile economicamente e socialmente passa oggi per le città. Altri Paesi lo hanno capito già da tempo e hanno messo in campo politiche per le città con questo orientamento. Noi dovremmo colmare questo ritardo. Il CIPU può essere uno strumento rilevante a questo fine.

Ma in che direzione potremmo muoverci?

Per rispondere a questa domanda, occorre tenere conto di una questione centrale. Formulare e realizzare una politica ordinaria per le città a livello di governo richiede che sia affrontato il problema del coordinamento sia per le decisioni da prendere sia per l'utilizzo delle risorse finanziarie. Sappiamo che il coordinamento fra amministrazioni non è facile. Proprio per questo il mio predecessore aveva proposto tre diverse ipotesi per avviare una fase operativa. Le ricordo:

1. Il CIPU può rappresentare il luogo di messa in coerenza e di propulsione di politiche di settore proprie delle diverse sedi istituzionali. Un modello classico di *governance*, organizzato per competenze equiordinate, in cui ciò che risalta è la capacità di indirizzo e coordinamento del Ministro a cui è affidata la

responsabilità di guida del CIPU. In questo caso le politiche conserverebbero una loro autonoma visibilità e l'esito, più o meno positivo, sarebbe misurato soltanto ex post.

2. Altro modello è rappresentato da un contesto in cui si istituzionalizza una maggiore capacità/possibilità di una singola Amministrazione di esprimere una leadership rispetto agli altri soggetti istituzionali e di guidare il processo di intervento. Anche in questo caso, le singole Amministrazioni conservano, ancorché in presenza di un rapporto di sovraordinazione/sottordinazione, la loro autonoma capacità di intervento sia in termini progettuali sia, cosa ancor più importante, come singoli centri di spesa.
3. Un ulteriore possibile modello di organizzazione potrebbe essere conformato attraverso la allocazione delle competenze, oggi distribuite presso molti Dicasteri, in un unico centro di competenza con il compito di definire le politiche di intervento, e di gestirne, anche sotto il profilo finanziario, la relativa attuazione.

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

Personalmente, penso che la prima ipotesi sia troppo debole e la terza troppo ambiziosa e impegnativa. Propongo allora all'attenzione del Comitato la possibilità di sperimentare la seconda ipotesi. Cioè avere un'autorità centrale che eserciti anzitutto un ruolo di approfondimento e analisi (in chiave operativa) dello stato delle nostre città e su questa base svolga anche un ruolo di proposta e selezione dei progetti da sollecitare alla città; ferma restando l'autonoma capacità di intervento sia in termini progettuali, sia come singoli centri di spesa da parte delle Amministrazioni centrali, in particolare quelle coinvolte dal CIPU.

Il CIPU funzionerebbe in questo caso come organo direttivo, di controllo e di valutazione delle attività. Il CIPU deciderebbe i caratteri del programma di interventi da realizzare su proposta dell'Autorità che assume il ruolo di coordinamento e ne segue la realizzazione, valutando la necessità di eventuali correttivi che si rendessero necessari. Le attività sarebbero organizzate per progetti proposti dalle città sulla base di indicazioni precise fornite dal Comitato.

Come prima sperimentazione, si potrebbe lavorare a un programma sulle aree metropolitane che si integri con il programma operativo previsto nell'ambito del ciclo 2014-20 dei fondi europei.

Mi auguro che su questa proposta, condivisa con il Ministro degli Affari regionali e Autonomie, si possa sviluppare una discussione proficua che ci permetta di avviare in una prospettiva di concretezza e di rapidità di interventi le attività del CIPU.

