

Si pone in evidenza anche come alle utenze tradizionali se ne sono aggiunte in tempi relativamente recenti altre ritenute di fondamentale importanza ambientale: si tratta dei corsi d'acqua ai quali deve essere assicurata la risorsa idrica necessaria al mantenimento della vita biologica ed assicurare l'equilibrio degli ecosistemi fluviali.

Per il settore idrico il programma delle infrastrutture strategiche della legge obiettivo ha previsto interventi sugli schemi idrici nel mezzogiorno, mirati a risolvere situazioni di emergenza.

La rilevanza del problema di assicurare l'approvvigionamento idrico per gli usi potabile, irriguo ed industriale rimane strategico per garantire sufficienti livelli di servizio, anche in situazioni di prevedibili periodi di carenza di risorsa idrica, intervenendo in maniera appropriata sulla rete infrastrutturale rendendola funzionale per minimizzare, per quanto possibile i connessi disagi per le popolazioni.

Ciò comporta: il completamento delle dighe in costruzione, la realizzazione di nuovi invasi con progetti approvati e finanziati; il recupero delle capacità di quelle soggette a limitazione di invaso, la costruzione di nuovi acquedotti per il trasporto di acqua dalle aree più ricche di questa risorsa a quelle in costante emergenza idrica; interventi di manutenzione straordinaria sui sistemi idrici realizzati nei decenni scorsi e ai quali è mancata una efficace azione di manutenzione; l'applicazione di tecnologie avanzate per la gestione dei sistemi idrici complessi.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico della sicurezza è prioritario il completamento dei programmi di infrastrutture per soddisfare le esigenze della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco, Guardia di Finanza, Guardia Forestale e Capitanerie di Porto.

*Edilizia
Statale:
Interventi
conseguenti
alle azioni
legate alla
sicurezza*

Con l'art. 30 comma 8 della Legge n. 166/02 sono stati disposti limiti di impegno quindicennali a decorrere dall'anno 2002, ammontanti complessivamente a 30 milioni di euro annui, per i predetti corpi. Per tali risorse si è proceduto alla relativa programmazione sulla base delle esigenze più urgenti.

Tra le ulteriori esigenze assume particolare rilevanza la realizzazione della nuova sede del Comando Provinciale dei Carabinieri di Parma, attualmente ubicato nel Palazzo Ducale, individuato quest'ultimo come la sede più idonea per la Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare.

Le risorse finanziarie necessarie, pari a 350 milioni di Euro, sono individuate nell'ambito degli stanziamenti della legge obiettivo.

Sempre nell'ambito dell'obiettivo strategico della sicurezza è necessario portare a compimento le nuove strutture penitenziarie, attualmente in corso di realizzazione per lotti funzionali, di Cagliari, Sassari, Oristano, Tempio Pausania, Rovigo, Forlì, Savona, nonché quelle attualmente sospese di Reggio Calabria e Marsala, nonché adeguare le strutture penitenziarie esistenti, garantendo migliori condizioni di vivibilità da parte dei detenuti.

Le risorse necessarie, pari a circa 200 milioni di Euro, vengono reperite attraverso il rifinanziamento della legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

Per la celebrazione per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, il programma degli interventi prevede la realizzazione nella città di Roma, Firenze e Venezia di opere infrastrutturali che, per caratteristiche tipologiche e per la rilevanza internazionale ad esse connesse, rappresentano la prima fondamentale fase del complesso degli interventi.

Interventi infrastrutturali connessi alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia

In particolare, nella città di Roma è prevista la realizzazione di un primo nucleo del "Centro delle scienze e delle tecnologie".

Nella città di Firenze, nell'area dell'ex "Officina grandi riparazioni" è programmata la realizzazione del nuovo "Parco della musica" che ospiterà le manifestazioni del Maggio Fiorentino.

Nella città di Venezia, nell'ambito della riqualificazione delle aree del Lido, è prevista la realizzazione del nuovo "Palazzo del cinema e dei congressi".

Per poter garantire la realizzazione delle opere con rapidità di azione e certezza dei risultati, le stesse sono inserite, ai soli fini delle procedure di approvazione, nel programma della Legge Obiettivo.

Attraverso la definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) l'Italia ha impostato un disegno di programmazione caratterizzato dalla volontà di promuovere e attuare una politica regionale unitaria; ossia una politica alimentata – seppure con declinazioni (priorità e obiettivi) opportunamente differenziate a seconda dei contesti socio-economici e territoriali di applicazione¹⁵, a cui corrispondono anche diverse disponibilità finanziarie – tanto dalle risorse dei fondi strutturali quanto dalle risorse nazionali messe a disposizione con il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS). In ragione di tale volontà, infatti, il QSN 2007-2013, nella versione approvata in via definitiva dal CIPE con delibera n.174 del 22 dicembre 2006, individua il Ministero delle infrastrutture come Autorità titolare di due Programmi nazionali:

La politica regionale unitaria: PON e PNM Reti e mobilità 2007-2013

1. il Programma Operativo Nazionale Convergenza "Reti e mobilità"; a tale Programma è destinato un monte risorse pari a 2.749,5 milioni di Euro (di cui 1.374,7 milioni a valere sul FESR), da utilizzare unicamente nelle regioni in Obiettivo "Convergenza": Campania, Calabria, Puglia, e Sicilia¹⁶;
2. il Programma Nazionale Mezzogiorno "Reti e mobilità"; tale Programma dispone di risorse pari a 4.027,6 milioni di Euro, a valere sul FAS, da investire nell'insieme delle otto regioni del Mezzogiorno¹⁷.

¹⁵ Aree in Obiettivo "Convergenza" (CONV), aree in Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" (CRO), Mezzogiorno d'Italia.

¹⁶ Le regioni italiane ricadenti in Obiettivo Convergenza per il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 sono: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La Basilicata è individuata come regione in *phasing out* dall'Obiettivo "Convergenza" e, pertanto, nell'ambito del suo territorio è possibile l'attuazione di interventi a valere sui fondi strutturali, ma con una disponibilità complessiva di risorse e un tasso di cofinanziamento inferiori rispetto a quelli delle altre regioni CONV.

¹⁷ L'art.27, co.16, della L. 488/1999 individua come Aree sottoutilizzate le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

Nel complesso i due Programmi dispongono di un totale di risorse pari a 6.777,1 milioni di Euro.

L'articolazione degli interventi selezionati tra PON "Reti e Mobilità" e PNM "Reti e Mobilità" è riportata nell'allegato C.

Le analisi di contesto e, conseguentemente, la strategia del PON "Reti e mobilità" sono state, pertanto, elaborate in forte sinergia e complementarietà con quelle del PNM "Reti e mobilità" finanziato con risorse FAS.

Come già evidenziato, il disegno complessivo delle Infrastrutture prioritarie rappresenta la cornice strategica entro la quale trovano puntuale definizione le diverse programmazioni di breve e medio termine, siano esse a valere sui fondi ordinari, sulla Legge Obiettivo o sulle risorse aggiuntive offerte dalla politica regionale comunitaria e nazionale.

In questo quadro è evidente che la politica regionale rappresenta un tassello importante, ma non unico dell'insieme delle attività di programmazione finalizzate al potenziamento del sistema infrastrutturale, segnatamente nel Mezzogiorno. Ed è in questo contesto che si inserisce la definizione di prime ipotesi sperimentali di utilizzo dei fondi della politica regionale, effettuata in parallelo con la progressiva profilatura delle programmazioni settoriali a carattere ordinario. Si tratta, come già rimarcato, di ipotesi preliminari da sottoporre a successive ed approfondite verifiche, anche per la necessità di operare su alcune tipologie di azione, quali ad esempio gli interventi per la diffusione delle tecnologie più avanzate nel campo dei trasporti e della mobilità, che risultano non contemplate o scarsamente valorizzate nell'insieme delle Infrastrutture prioritarie, ma esse rappresentano il frutto di un'articolata ed approfondita attività di concertazione interistituzionale e risultano perfettamente integrate nel disegno strategico complessivo (vedi fig. 8) e negli obiettivi propri della politica regionale unitaria.

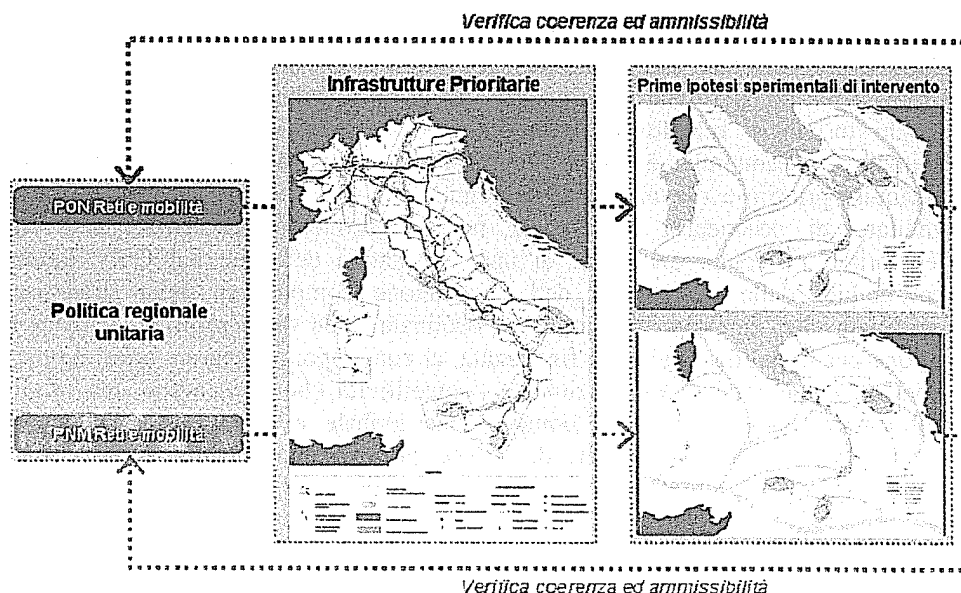


Figura 8 - La politica regionale unitaria nel quadro del disegno strategico complessivo

La strategia del PON “Reti e mobilità” è articolata in due assi d’azione; l’Asse I del Programma si propone di potenziare la rete nazionale di terminali di trasporto e logistica ai fini di rafforzare il ruolo strategico del Mezzogiorno quale piattaforma logistica del Mediterraneo nella dinamica dei traffici mondiali, in particolare operando sullo sviluppo delle Autostrade del Mare e delle infrastrutture nodali dislocate lungo il Corridoio TEN-T “Berlino-Palermo” (Corridoio D). Più nello specifico, l’Asse I indirizza la propria azione al rafforzamento e alla creazione di sinergie tra i diversi sistemi infrastrutturali delle aree meridionali.

L’Asse II indirizza la propria strategia verso il potenziamento delle connessioni tra i sistemi locali (produttivi e urbani) e l’armatura infrastrutturale di rilevanza nazionale e internazionale, sostenendo così processi di sviluppo e internazionalizzazione del Mezzogiorno alimentati, soprattutto, dai territori già collocati in posizione di “eccellenza competitiva”.

Collocandosi nel disegno strategico complessivo descritto, in diretta sinergia con il PON ed in coerenza con le linee di indirizzo proprie della politica regionale unitaria, il PNM “Reti e mobilità” si occupa, prevalentemente, di realizzare efficacemente il radicamento nei sistemi locali degli effetti del potenziamento infrastrutturale e logistico sviluppato attraverso l’intervento della politica regionale comunitaria. In tal senso la strategia perseguita attraverso il PNM “Reti e mobilità”, complementare a quella descritta in riferimento al PON laddove vi sia sovrapposizione territoriale tra gli ambiti di intervento, si fa carico della realizzazione di interventi che costituiscono le precondizioni di attuazione della strategia del PON ovvero ne massimizzano l’efficacia in termini di sviluppo del territorio. È evidente che, nel perseguire tale strategia, il PNM interviene su profili più direttamente riconducibili al tema della coesione territoriale, individuando la necessità di integrare obiettivi e strumenti finalizzati alla competitività (propri del PON) con le finalità di riequilibrio dei percorsi di sviluppo e delle opportunità tra economie, territori e gruppi sociali.

Tra competitività e coesione vi sono rapporti inscindibili: la competitività del sistema Paese è proporzionale alla tenuta dei suoi fattori di coesione. La considerazione dei luoghi della competitività deve essere, pertanto, contestuale al riconoscimento dei luoghi in cui si manifestano con sistematicità i segnali di crisi degli assetti istituzionali, economici e sociali. Il rafforzamento della competitività impone di attribuire priorità e rilevanza ad interventi che solo un esame superficiale porta a valutare di secondaria importanza nell’accrescimento qualitativo dell’offerta territoriale. Si tratta, del resto, di una prospettiva delineata dal QSN, laddove, nell’ambito della descrizione dell’articolazione complessiva della strategia, si evidenzia che “la proposta strategica, declinata nelle dieci priorità, delibera una azione per la politica regionale finalizzata, al contempo, a integrare attori e territori diversi nei percorsi di innovazione e competitività che consentono una migliore collocazione negli scenari di competizione globale e a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale del Paese, promuovendo condizioni di vita e di partecipazione alle attività economiche sempre meno squilibrate”¹⁸.

Lo stesso QSN, nell’ambito della Priorità 6 “Reti e collegamenti per la mobilità”, evidenzia come “per ottenere un appropriato impatto territoriale, che possa favorire

¹⁸ *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, marzo 2007, p. 72.

lo sviluppo dei territori, anche per le aree rurali, deve essere assicurata una visione unitaria attraverso la massima integrazione tra politiche delle reti e politiche territoriali, anche fra aree limitrofe al di là dei confini amministrativi, eventualmente attraverso meccanismi che accompagnino e stimolino l'evoluzione della programmazione di settore verso una più matura comprensione dei rapporti tra flussi e aree, ovvero tra luoghi di intreccio dei flussi dell'economia globale e luoghi del radicamento e della sedimentazione degli effetti"¹⁹.

¹⁹ Cfr. *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Marzo 2007, p. 119.

4. LA NUOVA “QUESTIONE URBANA”

L'attenzione progressivamente crescente dell'Unione Europea verso la questione urbana ha portato negli ultimi anni a riconoscere, in via definitiva, nelle città il motore dello sviluppo regionale, nazionale e, quindi, europeo: le città come i luoghi, i nodi di eccellenza dello spazio europeo deputati ad imprimere impulso alla crescita della competitività economica e, ad un tempo, alla coesione sociale, come condizione, a sua volta, ineludibile per la crescita non effimera della competitività.

Si tratta di un percorso che trova il suo momento di sintesi nel Regolamento recante “Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di coesione”, dove quegli indirizzi si traducono in dettati per la programmazione 2007-2013, a sua volta supportato dai puntuali e motivati riscontri del Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale (febbraio 2004) che, tuttavia, evidenzia la questione dello sviluppo sostenibile della rete infrastrutturale europea come inscindibile interfaccia della questione urbana, su cui si giocano la competitività e la coesione del sistema-Europa, in quanto tessuto connettivo tra i territori dell'Unione, all'interno del quale le città costituiscono i nodi dell'armatura territoriale, propulsori di sviluppo verso i propri territori di riferimento; e oltre.

Rispetto al tema delle politiche per le città tutti gli studi sulla questione urbana e le esperienze avviate sia in sede locale, che nazionale e comunitaria confermano la crescente centralità di due problemi specifici della città contemporanea che, a tutt'oggi, stentano a trovare adeguate e diffuse risposte sul piano delle politiche urbane. Si tratta di due questioni, oggetto di approfondimento nei paragrafi seguenti, che esprimono con grande evidenza la non compiutamente risolta soluzione del rapporto tra competitività, sostenibilità e coesione, ancorché interna alla dimensione urbana.

La prima questione attiene al tema della **nuova dimensione della città contemporanea nella rete di flussi multilivello** che caratterizza lo scenario globale. L'intensificarsi delle relazioni materiali ed immateriali, infatti, tende a cristallizzarsi nella progressiva densificazione dei nodi, e quindi delle città, che ne costituiscono i gangli vitali. Ciò determina l'insorgere di rilevanti problemi di congestionamento dei sistemi urbani e territoriali, ai quali si aggiungono le criticità derivanti dalla contraddizione sempre più palese fra la dimensione reale, geografica della città e la dimensione istituzionale entro cui si sviluppano le forme del governo urbano, fra competenze amministrative e dimensione efficace per la risoluzione dei problemi.

La seconda questione emergente è la **domanda di qualità dello spazio urbano** che sempre più va configurandosi come l'indicatore maggiormente significativo dello stato di disagio sociale e delle crescenti differenziazioni all'interno dei tessuti urbani, intrecciandosi con le richieste di legalità e sicurezza che sempre più caratterizzano l'agire della società civile.

4.1 Il decongestionamento dei nodi urbani

Appare del tutto evidente come dalla robustezza e dalla efficienza del sistema infrastrutturale europeo dipendono l'intensificazione e la diffusione degli scambi e,

quindi, la “riduzione” delle distanze e lo sviluppo delle politiche di prossimità, soprattutto in favore delle regioni più marginali e periferiche.

Tuttavia: se è vero che il potenziamento dell’armatura infrastrutturale principale, ovvero dei corridoi transeuropei e degli assi di collegamento di valenza nazionale costituisce una preconditione per conseguire elevati livelli di competitività territoriale, d’altro canto, questa stessa condizione non appare – di per sé - sufficiente a garantire uno sviluppo equilibrato e coeso, a causa della concentrazione dei flussi solo su alcuni nodi privilegiati, che potrebbero vedere depauperate le proprie risorse ambientali, con la conseguente marginalizzazione dei territori non direttamente serviti.

Una eventualità che, se non adeguatamente controllata e prevenuta attraverso politiche di riequilibrio territoriale, produrrebbe, paradossalmente, effetti esattamente opposti all’obiettivo prioritario di crescita della coesione, di incremento diffuso del capitale fisso sociale e del capitale ambientale; divenendo freno e detrimento – di fatto – per lo sviluppo del territorio.

Una eventualità che è di contro possibile contrastare adeguatamente interpretando i grandi corridoi paneuropei come opere territoriali, strumentali non solo agli scambi ma a sostenere la policentricità dello sviluppo, come condizione per assicurare un processo coeso di costruzione della competitività; un processo necessariamente inclusivo delle città e dei sistemi territoriali nelle politiche infrastrutturali.

L’esigenza di perseguire, parallelamente al rafforzamento delle principali direttrici infrastrutturali, il decongestionamento dei principali nodi urbani, è rappresentato, nell’ambito del disegno complessivo delle priorità infrastrutturali del Paese, dall’individuazione di sei specifiche linee di azione relative alla realizzazione/potenziamento:

*Linee di azione
per il
decongestionam
ento delle città*

1. delle direttrici di gronda e/o bypass che, smistando i flussi a lunga percorrenza al di fuori dell’ambito metropolitano, determinano l’alleggerimento delle linee di penetrazione urbana che possono essere utilmente finalizzate al trasporto pubblico locale;
2. delle direttrici tangenziali che contribuiscono all’efficace interconnessione tra spostamenti a lunga percorrenza e spostamenti a breve raggio e allo smistamento dei flussi gravitanti sulla città;
3. delle linee di supporto, in funzione di complanari, delle principali direttrici di traffico, che consentono di alleggerire il carico gravante sulle stesse migliorando la fluidità della movimentazione di passeggeri e merci e la separazione funzionale dei flussi;
4. delle principali linee di penetrazione urbana con andamento radiale, contribuendo al decongestionamento delle tradizionali vie di accesso al centro urbano e al rafforzamento delle connessioni con i sistemi di secondo livello;
5. dei collegamenti con le grandi infrastrutture puntuali (hub) destinate allo smistamento di merci e persone (porti, aeroporti, interporti, grandi attrattori, ecc.): tali nodi costituiscono le principali porte di accesso e uscita dai sistemi urbani verso le reti nazionali ed internazionali;

6. dei sistemi infrastrutturali destinati al trasporto pubblico locale, con specifico riferimento alle reti metropolitane.

Per la puntuale individuazione degli interventi afferenti alle sei linee di azione descritte si rimanda all'Allegato I, nel quale sono riportate, a titolo esemplificativo, le strategie delineate per il decongestionamento di alcuni tra i principali nodi urbani del Paese.

Un ulteriore elemento di riflessione per la definizione degli indirizzi di azione ai fini del decongestionamento dei nodi urbani è rappresentato dal tema del consumo del suolo che appare non avere una diretta corrispondenza con le dinamiche di crescita delle città europee. In molti Paesi dell'Unione lo sviluppo di modelli insediativi diffusi comincia a diventare un problema reale sia sul piano della antropizzazione (e quindi del consumo del territorio), sia sul piano dei costi che una simile tipologia comporta sui bilanci della collettività con particolari ricadute sulle relazioni fra mobilità pubblica e mobilità privata. Gli studi di natura economica, sociologica e urbanistica sulle motivazioni della cosiddetta "città diffusa" convergono nel porre in evidenza un fattore decisivo: la concentrazione nella dispersione sta diventando uno dei temi centrali della città contemporanea. Il controllo dei modelli insediativi appare questione di notevole spessore e irrisolta e, in questo contesto, preoccupano i risultati delle analisi della Commissione: nei paesi membri il trasporto passeggeri e merci su strada ha avuto un forte incremento rispetto a quello del trasporto pubblico su ferro. Solo una diffusa qualità dello spazio della città compatta, da un lato, ed un efficiente sistema infrastrutturale a sostegno del trasporto collettivo realmente competitivo, dall'altro, può indurre, accanto a forme d'incentivazione di altra natura, una inversione di tendenza.

*Verso un
modello di
sviluppo più
equilibrato*

Va rimarcato, infine, il tema del conflitto istituzionale e della scarsa rispondenza dei confini istituzionali (e dunque dei relativi poteri) ai fini di una corretta e adeguata programmazione e gestione delle trasformazioni delle città.

*Trasformazioni
urbane e
modelli di
governance*

Sembra essere dinanzi ad un ribaltamento di prospettiva: dalla costruzione di un governo sovracomunale, deciso istituzionalmente, ad un governo sovracomunale costruito consensualmente e gradualmente sui problemi reali. Le numerose esperienze avviate in tutti i paesi, indicano nella strada del "costruire dal basso" le forme del governo della nuova dimensione della città contemporanea. L'esperienza condotta in Italia su impulso del Ministero delle infrastrutture conferma l'irrinunciabilità di questa scelta, ponendo, tuttavia, l'accento sulla altrettanto irrinunciabile necessità che il processo "dal basso" avvenga all'interno di una visione strategica di sviluppo territoriale che garantisca processi virtuosi e progressivi di "contaminazione", in una logica di sostenibilità, all'interno degli spazi nazionali e, per il tramite delle aree "cerniera", verso gli altri Paesi dell'Unione e oltre, a sostegno della costruzione delle "prossimità" territoriali e della coesione.

In molti paesi europei le forme del governo metropolitano nel tempo affrontate sono state, di volta in volta, quasi sempre accantonate anche se oggi sembra emergere una nuova domanda in questa direzione. Più in generale emerge la tendenza a sostituire le pratiche di formazione dei governi sovracomunali decise da soggetti istituzionali

diversi da quelli locali, con iniziative di cooperazione sempre più spinte, autonome, consensuali, su problemi concreti e di comune interesse anche e soprattutto attraverso lo strumento delle politiche premiali. Questa tendenza esprime senza dubbio una modificazione profonda di atteggiamento rispetto ad una questione di così rilevante importanza; vale a dire: l'esigenza di una collaborazione istituzionale senza la quale questioni decisive per la qualità della vita delle popolazioni urbane non trovano soluzioni. Una presa di coscienza lenta ma significativa che va incoraggiata fino a far maturare le condizioni di una nuova organizzazione dei poteri sul territorio, fondata su sempre più efficaci forme di *governance* multilivello attivate su specifici *issues*.

4.2 La qualità dello spazio urbano

La riflessione sugli effetti delle grandi trasformazioni dello spazio urbano si incentra oggi più che sulla qualità architettonica dei singoli progetti di architettura, sulla creazione di crescenti dualismi spaziali che corrispondono ad una crescita di distanza dello spazio qualificato da quello non qualificato. La tanto decantata assunzione della contrazione delle differenze fra aree centrali e periferie non sembra avere avuto gli effetti sperati; e molto c'è da chiedersi sul ruolo che i grandi progetti urbani nelle aree centrali hanno giocato in questa crescita dei dualismi. Qualità dello spazio, partecipazione, identificazione, sono tre aspetti decisivi della diffusione dello sviluppo e della crescita della consapevolezza partecipativa: la **nuova forma di cittadinanza** senza la quale si ricreano tensioni e conflitti che a loro volta hanno ricadute profonde sulla stessa competitività.

L'eccellenza, e quindi la competitività ai livelli più elevati, secondo la domanda espressa dai settori produttivi più vitali ed innovativi, devono essere ritrovate nella qualità della vita che una città ed un territorio possono offrire agli abitanti e alle aziende. Un'espressione che può apparire vaga, ma che in realtà sintetizza la ricchezza e la disponibilità patrimoniale di un territorio: capitale umano; accessibilità e mobilità per persone, beni e servizi; paesaggio, inteso come patrimonio di risorse identitarie; distretto "delle competenze" e non più solo della produzione.

È evidente, d'altro canto, l'emergere nelle città di **nuove forme del conflitto** alle quali le forme tradizionali della politica non sembrano più essere in grado di far fronte e che implicano dunque un adeguamento delle modalità di gestione politica e tecnica alle trasformazioni delle strutture sociali della città contemporanea. A livello sociale ogni cittadino è ormai contemporaneamente partecipe di differenti "popolazioni urbane" di cui nessuna dominante: egli è al tempo stesso pedone e autista, residente e fruitore, lavoratore e consumatore ed entra perennemente in conflitto con altri cittadini, scambiando di volta in volta ruoli, obiettivi e interlocutori. A livello politico-istituzionale la segmentazione e la non chiarezza dei diversi poteri sia in senso orizzontale che verticale, produce una situazione di perenne conflitto istituzionale che rende ancor più complessa e lunga nel tempo la soluzione delle grandi questioni; nel mentre la questione del "tempo" appare decisiva ai fini del successo delle politiche urbane, e specificatamente del loro successo in termini di costruzione del consenso.

Tutto ciò si traduce in un **deficit di democrazia territoriale** al quale non sempre le politiche pubbliche riescono a dare risposta, basti pensare al caso esemplare della TAV in Val di Susa²⁰, se non a seguito di conflitti anche aspri e di faticose mediazioni.

Accanto alle considerazioni fin qui richiamate, sono le stesse reti infrastrutturali nel loro approssimarsi ai nodi, alle città, a riproporre a scala più minuta, secondo un modello che per evocazione potremmo definire “frattale”²¹, le medesime esigenze di qualificazione di flussi, delle relazioni spaziali e funzionali, delle forme di governo dei servizi, proprie della scala d’area vasta.

In altre parole è a partire dalle politiche infrastrutturali, dall’operare sul decongestionamento dei grandi nodi urbani, che si manifesta l’esigenza di comprendere in maniera più approfondita le dinamiche che caratterizzano le città, a partire proprio dagli ambiti di intreccio tra dimensione sovralocale e dimensione locale, ovvero dai nodi infrastrutturali. Essi rappresentano, infatti, i “territori del mutamento” riconosciuti, nell’ambito del QSN 2007-2013, come i contesti in cui “è maggiormente evidente l’intreccio tra reti corte e reti lunghe dei processi di sviluppo”²². In queste aree le localizzazioni di programmi nazionali di infrastrutture possono rappresentare un’effettiva economia esterna per i sistemi urbani e produttivi regionali e locali, mentre le diagnosi di scenario su scala nazionale (ad esempio, i TEN, il piano generale dei trasporti, la rete delle autostrade del mare) e altri programmi per reti infrastrutturali delle agenzie nazionali (ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, Autorità Portuali) possono costituire la base analitica, programmatica e di pianificazione finanziaria.

In questo contesto la definizione di una nuova politica nazionale a carattere ordinario per la città appare fondamentale, per offrire risposte ai nuovi fabbisogni emergenti, all’esigenza di contrapporsi al degrado e di elevare i livelli di sicurezza.

Una nuova politica nazionale per la città

Gli investimenti infrastrutturali, infatti, anche quando sono finalizzati al decongestionamento dei nodi e all’integrazione tra flussi a lunga percorrenza e mobilità urbana, da soli non assicurano un intervento efficace: per perseguire una nuova qualità urbana è necessario configurare azioni a carattere non episodico, che offrano continuità alle politiche di riqualificazione. Tali azioni, tra l’altro, si configurano come fattori essenziali per la massimizzazione dell’efficacia degli stessi investimenti infrastrutturali garantendone le condizioni di corretto esercizio, di decoro e di funzionalità.

Definire una nuova politica ordinaria nazionale per la città significa riconoscere il ruolo fondamentale che i grandi nodi urbani rivestono in termini di produzione di

²⁰ I fortissimi conflitti con gli interessi delle comunità locali investite dal tracciato, derivanti dal mancato coinvolgimento preventivo del territorio, hanno determinato il passaggio dalla procedura di Legge Obiettivo a quella ordinaria e la costituzione di uno specifico osservatorio finalizzato alla revisione del progetto.

²¹ I frattali sono figure geometriche caratterizzate dal ripetersi all’infinito di uno stesso motivo su scala sempre più ridotta.

²² Cfr. *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, marzo 2007, p. 140.

ricchezza, di offerta di opportunità di sviluppo, di localizzazione di servizi ad elevato valore aggiunto, di collegamento e di interfaccia tra dimensione globale e reti locali.

Tra gli obiettivi principali di una nuova politica ordinaria per la città si possono annoverare:

- il governo dei flussi materiali ed immateriali che gravitano sul territorio urbano determinando l'insorgere di pressioni ed impatti considerevoli;
- la messa in sincronia dell'offerta territoriale esistente con i mutamenti della società (mobilità, wellness, economia del tempo libero, qualità diffusa, housing ecc.);
- l'individuazione e promozione di azioni specifiche rivolte alle parti più fragili e/o critiche del territorio nazionale: le periferie urbane, le aree a più forte tensione abitativa, gli insediamenti produttivi in abbandono, le aree della "dispersione insediativa", i paesaggi minacciati ecc.;
- la garanzia del pieno accesso ai servizi di interesse generale anche tramite l'adozione di forme organizzative che sappiano conciliare prossimità, qualità delle prestazioni, efficacia ed efficienza economica;
- l'elaborazione di programmi e progetti finalizzati a sperimentare nuovi modelli di cooperazione interistituzionale e di partenariato sociale ed economico, verticale e orizzontale, sui temi dei diritti di cittadinanza e della "valorizzazione sociale": il diritto alla casa, i nuovi bisogni di accoglienza e tutela, i servizi residenziali per la terza età, i supporti logistici e strumentali alle attività produttive a debole valore aggiunto, quali l'artigianato o le produzioni tradizionali.

In quest'ottica intervenire sulla città significa operare, a partire dalle reti infrastrutturali e dalle interconnessioni delle stesse con gli spazi urbani, considerando lo spazio territoriale ed urbano come un'unica "infrastruttura di contesto", caratterizzata dalle inscindibili relazioni tra governo dei flussi e politiche per la residenza, tra potenziamento dei grandi attrattori e delle funzioni rare ed offerta di servizi qualificati, tra valorizzazione delle eccellenze, in una dimensione di competitività, e recupero e ricucitura delle marginalità, in una prospettiva di coesione.

L'azione ordinaria nazionale di rafforzamento delle città deve essere in grado di cogliere e valorizzare queste relazioni potendo contare su risorse e strumenti adeguati.

Per la definizione di una nuova politica per le città occorre individuare un quadro di risorse stabile destinando in misura certa una parte del bilancio statale a tali interventi. *Le risorse*

Per definire un panorama delle possibili azioni in merito appare utile richiamare alcune delle conclusioni del Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, istituito ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9. Le politiche abitative, come abbiamo visto, possono essere considerate come uno degli elementi su cui intervenire nell'ambito del più generale approccio alle politiche

per il rafforzamento delle città e dei sistemi urbani. Ebbene, tale Tavolo, nell'individuare le risorse necessarie all'attuazione di un Programma Nazionale evidenzia i seguenti aspetti²³:

- occorre destinare in misura certa una parte del bilancio statale alle politiche abitative, che consenta a Regioni e Comuni di programmare con continuità; tali risorse dovranno avere carattere di volano per determinare all'interno dei programmi regionali la necessaria attivazione di risorse locali (regionali, comunali, private e comunitarie) che insieme concorrano a sviluppare un'offerta pluriennale di alloggi sociali.
- il dimensionamento dell'impegno finanziario – sostitutivo del canale di finanziamento ex Gescal - si deve attestare tra 1,2 miliardi di euro/anno e 1,5 miliardi di euro/anno.
- possono essere, inoltre, attivati nuovi strumenti finanziari quali, in particolare, i Fondi immobiliari etici; tali fondi possono essere sostenuti da risorse pubbliche e private, fondazioni bancarie.
- occorre considerare la possibilità di utilizzare, per la realizzazione di alloggi di edilizia sociale all'interno di programmi di riqualificazione urbana, finanziamenti di natura straordinaria quali quelli attribuiti alle Regioni con la programmazione del F.A.S.
- si propone di incrementare ad almeno 500 milioni di euro la dotazione annuale del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione che eroga a favore di inquilini in possesso di determinati requisiti un contributo per il pagamento dell'affitto, in relazione all'incidenza del canone sul reddito familiare, per un alloggio da reperire sul libero mercato.

Accanto alle considerazioni relative alla dimensione dell'impegno finanziario, il Tavolo ha elaborato specifiche proposte normative in materia fiscale, ovvero:

- aumentare l'offerta di alloggi in locazione a canone concordato mediante una ridefinizione della fiscalità immobiliare che comporti maggiori agevolazioni per i proprietari che affittano secondo le modalità del canale agevolato della legge 431/98 unitamente a benefici fiscali a favore degli inquilini²⁴;
- eliminare il carico fiscale gravante sulle operazioni attuate dagli enti locali relativamente al patrimonio di edilizia residenziale sovvenzionata e l'Ici

²³ Cfr. Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, Documento finale, 16 maggio 2007

²⁴ Nello specifico si propone di:

- estendere a tutto il territorio nazionale la possibilità di stipulare i contratti secondo le modalità di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 431/98;
- innalzare dal 30 al 50% la detrazione aggiuntiva per i redditi dei proprietari che affittano a canone concordato;
- azzerare l'Ici per gli immobili affittati a canone concordato;
- rendere deducibili dal reddito i canoni di affitto corrisposti dagli inquilini con particolare attenzione agli eventuali effetti sugli inquilini incapienti che non riescono a godere in tutto o in parte dei benefici fiscali; considerare beni strumentali, anche ai fini fiscali, gli alloggi di imprese e cooperative di abitazione destinati alla locazione a canoni agevolati o concordati.

gravante sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ma garantendo compensazioni statali;

- ridurre le imposte sulle compravendite della prima casa e i costi di intermediazione;
- trasferire ai comuni il gettito derivante dall'imposta di registro sui contratti di affitto;
- richiedere forme di pagamento dei canoni di locazione attraverso bonifico o assegno bancario ai fini della riduzione dell'evasione fiscale;
- rendere permanenti le attuali agevolazioni fiscali (36%) sulle ristrutturazioni edilizie innalzandole fino al 50% nei casi di consolidamento statico e adeguamento alla normativa sismica e di adeguamento ai fini dell'accessibilità e della sicurezza degli alloggi di proprietà degli anziani a basso reddito.

I lavori del Tavolo delineano un approccio innovativo nell'ambito del quale l'**edilizia residenziale sociale** - riletta come parte essenziale del sistema del *welfare* - viene definita come materia di interesse generale, in modo da poter soddisfare il diritto all'abitazione anche grazie a nuovi modelli di finanziamento, fermo restando l'intervento pubblico diretto in materia di edilizia sovvenzionata. Ciò attraverso la definizione di un quadro normativo nazionale, coordinato con il livello regionale, che attivi programmi strategici, tesi prevalentemente ad accrescere la disponibilità di alloggi, realizzabili non solo con risorse pubbliche, ma anche attraverso schemi di partenariato pubblico-privato e che consenta di fornire una risposta alle esigenze sociali riscontrate nel settore, mobilitando al contempo un volume complessivo di risorse finanziarie in grado di dare slancio significativo al comparto dell'edilizia, con positivi effetti sull'intero sistema economico-produttivo ed occupazionale.

In questo contesto è possibile ipotizzare un contributo significativo derivante dalla programmazione degli interventi infrastrutturali: la creazione di valore derivante dagli investimenti infrastrutturali, infatti, potrebbe essere in parte utilizzata per supportare la realizzazione di programmi destinati all'*housing* sociale.

L'attuazione di una nuova politica nazionale sulla città passa prioritariamente attraverso la definizione di un programma nazionale sulle politiche abitative, che, a partire dalla definizione dell'edilizia residenziale sociale come **materia di interesse generale**, in modo da poter soddisfare il diritto all'abitazione anche grazie a nuovi modelli di finanziamento - fermo restando l'intervento pubblico diretto in materia di edilizia sovvenzionata - sia finalizzato all'incremento dello stock di alloggi disponibili sul mercato della locazione a canone agevolato, di alloggi in proprietà per particolari categorie sociali e di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il programma nazionale sulle politiche abitative

Si tratta di una prospettiva emersa anche dal Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, istituito ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9, e che può concretizzarsi attraverso la definizione di un quadro normativo nazionale, coordinato con il livello regionale, che attivi programmi strategici, tesi prevalentemente ad accrescere la disponibilità di alloggi, realizzabili non solo con risorse pubbliche, ma anche attraverso schemi di partenariato pubblico-privato e che consenta di fornire una risposta alle esigenze sociali riscontrate nel settore,

mobilitando al contempo un volume complessivo di risorse finanziarie in grado di dare slancio significativo al comparto dell'edilizia, con positivi effetti sull'intero sistema economico-produttivo ed occupazionale.

Le risorse necessarie all'attuazione del programma sono comprese, come già evidenziato precedentemente, tra 1,2 e 1,5 miliardi annui.