

Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le zone franche urbane. - 3. Le politiche di sviluppo nelle aree urbane. - 4. Gli incentivi all'impresa nelle aree urbane. - 5. Dalla «politica per le città» alla «politica delle città». - 6. Alcune considerazioni.

1. Premessa

Il ruolo delle città nei processi di sviluppo economico, in particolare nelle aree definite «deprese», presente nelle ricerche e negli studi della SVIMEZ sin dall'inizio della propria attività (come di recente ricordato)¹, appare di nuovo al centro dell'attenzione delle politiche regionali di sviluppo.

La competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani è una delle priorità del QSN 2007-2013, e quindi della politica regionale unitaria².

Contemporaneamente è stato avviato ad attuazione il nuovo istituto delle «zone franche urbane», le cui procedure, basate su indici di disagio definiti da divari misurabili, appaiono potenzialmente in grado di contribuire ad una attuazione concreta e consapevole della coesione economica e sociale prevista dalla Costituzione³, che, ancorando l'uso delle risorse pubbliche ai concreti impegni per lo sviluppo assunti in sede regionale e locale, può contribuire ad affrancare l'uso della spesa pubblica dalla ipotetica

¹ G. Cafiero, *Città, aree metropolitane e sviluppo del Mezzogiorno negli studi della SVIMEZ*, in SVIMEZ, *Scelte strategiche per lo sviluppo delle grandi aree urbane del Mezzogiorno*, Quaderni del Centro Studi dell'Unione industriale di Napoli, febbraio 2008, pp. 101-108.

² R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in questa «Rivista», 2008, n. 1, pp. 11-43.

³ Con riferimento all'art. 119 comma 5 della Costituzione, che recita: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

funzione compensativa all'interno di politiche di redistribuzione del reddito.

2. *Le zone franche urbane*

Nell'ambito delle misure finalizzate allo sviluppo economico e sociale, la legge finanziaria 2007 ha disposto la costituzione di un apposito fondo⁴ per la concessione di agevolazioni fiscali e previdenziali alle piccole e micro imprese localizzate nei quartieri degradati delle città del Mezzogiorno, «identificati quali zone franche urbane», le cui condizioni di disagio creino rischi di esclusione sociale.

Il provvedimento è stato successivamente modificato ed integrato dalla legge finanziaria 2008⁵, la quale, nel disporre l'attribuzione di una dotazione finanziaria di 100 milioni di euro (ripartiti nelle due annualità 2008 e 2009), ha finalizzato l'istituzione delle zone franche urbane all'obiettivo di «contrastare i fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni abitanti in circoscrizioni o quartieri delle città caratterizzati da degrado urbano e sociale»; eliminando quindi, di fatto, il riferimento geografico alle città del Mezzogiorno.

Le piccole e micro imprese⁶, che all'interno di queste aree (individuate con un numero di abitanti non superiore a 30.000) avviano una nuova attività economica⁷, nel periodo 2008-2012 possono usufruire di agevolazioni fiscali e contributive relative a:

a) esenzione dalle imposte sui redditi (IRPEF/IRES) per i primi cinque periodi di imposta, e, per i periodi successivi, a scalare per garantire un ritorno graduale alla fiscalità regolare;

b) esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), per i primi cinque periodi di imposta;

⁴ Art. 1, commi 340-343, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», in *Supplemento ordinario* n. 244 alla G.U. n. 299 del 27 dicembre 2006.

⁵ Art. 2, commi 561-563, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», in *Supplemento ordinario* n. 285 alla G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007.

⁶ La definizione comunitaria (raccomandazione 2003/361/CE del 6 maggio 2003) suddivide le imprese in micro, piccole e medie, secondo soglie dimensionali riferite agli occupati (rispettivamente meno di 10, 50 e 250) ed al fatturato annuo o totale di bilancio annuo (rispettivamente non superiore a milioni di euro 2, 10 e 50).

⁷ Sono esclusi i settori c.d. «vigilati» (costruzione di automobili, costruzioni navali, fabbricazione di fibre tessili artificiali o sintetiche, siderurgia, trasporto su strada).

c) esenzione dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) fino all'anno 2012;

d) esonero dal versamento dei contributi sulle retribuzioni da lavoro dipendente, per i primi cinque anni di attività.

Possono usufruire delle medesime agevolazioni, nei limiti del tetto *de minimis*⁸, le piccole e micro imprese che all'interno delle medesime aree abbiano avviato l'attività economica antecedentemente al 2008.

Il CIPE, su proposta del ministero dello sviluppo economico di concerto con il ministero della solidarietà sociale, deve definire i «criteri per l'allocatione delle risorse e per la individuazione e la selezione delle zone franche urbane, sulla base di parametri socio-economici, rappresentativi dei fenomeni di degrado», e deve provvedere, con successivo provvedimento da assumere su proposta del ministero dello sviluppo economico, «alla perimetrazione delle singole zone franche urbane ed alla concessione del finanziamento in favore dei programmi di intervento».

Il CIPE ha quindi provveduto⁹ a definire i criteri e gli indicatori per l'individuazione e la delimitazione delle zone franche urbane; delineando una procedura alla quale concorrono le amministrazioni comunali (titolari dei compiti di elaborazione delle proposte progettuali), le amministrazioni regionali (titolari dei compiti di raccolta delle proposte comunali, di una loro prima valutazione e prioritizzazione per inoltrarle al DPS) e del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dello sviluppo economico (titolare dei compiti di verifica di ammissibilità, di trasmissione al CIPE della proposta di individuazione, di notifica della misura alla Commissione europea¹⁰, di monitoraggio e valutazione).

La delibera in esame stabilisce, innanzitutto, i requisiti minimi dei comuni eleggibili (dimensione demografica minima di 25 mila abitanti¹¹, tasso di disoccupazione comunale¹² superiore alla media

⁸ Le sovvenzioni concesse entro la soglia dei 200 mila euro su un periodo di tre anni, non vengono considerate aiuti di Stato in quanto ritenute non lesive della concorrenza e, quindi, sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva alla CE.

⁹ CIPE, delibera 30 gennaio 2008 n. 5 «Criteri e indicatori per l'individuazione e la delimitazione delle Zone Franche Urbane», in *G.U.* n. 131 del 6 giugno 2008.

¹⁰ Le misure di aiuto previste dalle zone franche urbane, a seguito della concreta individuazione delle aree interessate e della popolazione beneficiaria, verranno notificate alla CE; la quale in materia si è già pronunciata per l'analogo istituto francese (da ultimo «Aide d'Etat N. 70/A/2006 - France» del 22 giugno 2006).

¹¹ Utilizzando il dato ISTAT dell'analisi 2006 della popolazione residente.

¹² Utilizzando come indicatore il valore del «Sistema locale del lavoro» (SLL) nel quale ricade il Comune, rilevato dall'ISTAT nella indagine sulla forza lavoro 2005.

nazionale nell'anno 2005 rilevato pari al 7,7%). Sulla base delle soglie stabilite, il provvedimento torna ad essere rivolto prevalentemente alle aree urbane del Mezzogiorno¹³, con alcune limitate eccezioni nelle Regioni del Centro-Nord¹⁴.

Nell'ambito dei comuni eleggibili, le aree da individuare quali ZFU devono rispondere alla duplice condizione della dimensione demografica minima di 7.500 abitanti, ferma restando la soglia massima di 30 mila abitanti fissata dalla legge, e del tasso di disoccupazione 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, le informazioni sulla popolazione immigrata, le caratteristiche del patrimonio immobiliare non residenziale o delle aree non utilizzate e disponibili per l'insediamento di attività economiche).

In riferimento alle 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

¹³ Per motivazioni legate prevalentemente alla storia dell'urbanizzazione dei territori meridionali, l'attuazione dell'istituto coinvolge un numero rilevante di città nelle Regioni Campania, Puglia e Sicilia, riducendosi a poche unità nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise e Sardegna.

¹⁴ Nelle Regioni del Centro-Nord risultano eleggibili: nella Regione Liguria il comune di Ventimiglia (con una popolazione di 25.509 abitanti e un tasso di disoccupazione pari a 8,6); nella Regione Toscana i comuni di Carrara e di Massa (con una popolazione totale di 134.524 abitanti e un tasso di disoccupazione rispettivamente di 9,5 e 9,8); nella Regione Lazio 16 comuni (Velletri, Cisterna di Latina, Terracina, Fondi, Cassino, Formia, Viterbo, Civitavecchia, Latina, Aprilia, Anzio, Nettuno, Frosinone, Alatri, Sora, Rieti) localizzati a confine con le Regioni meridionali (per una popolazione totale di 759.104 abitanti e un tasso di disoccupazione compreso fra 7,9 e 10,1).

di disagio della popolazione ivi residente», definendo una proposta progettuale (la cui prima valutazione è affidata alle Regioni) sulla base dei seguenti criteri:

- a) la rispondenza ai criteri demografici, dimensionali e socioeconomici, già definiti;
- b) la corretta misurazione e quantificazione del livello di esclusione sociale;
- c) la coerenza e la compatibilità con le politiche di sviluppo e inclusione sociale, regionali e nazionali;
- 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), da calcolare tramite un algoritmo applicato alla combinazione di quattro indicatori, derivati dai dati del censimento 2001 riferiti alle sezioni censuarie interessate, 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.

La successiva circolare ministeriale¹⁵ specifica che, per l'individuazione dell'area urbana da proporre (la cui perimetrazione deve essere circoscritta «aggregando singole sezioni di censimento tra loro contigue»), l'amministrazione comunale deve evidenziare «le condizioni di disagio ed esclusione sociale da un lato e dall'altro le potenzialità di sviluppo del tessuto economico-produttivo» sulla base dei dati e delle informazioni disponibili. Il progetto, del quale

¹⁵ Ministero dello sviluppo economico, circolare 26 giugno 2008, n.1418 «Zone franche urbane... Circolare recante i contenuti e le modalità di presentazione delle proposte progettuali delle amministrazioni comunali», in G.U. n. 155 del 4 luglio 2008.

sono indicati i contenuti essenziali¹⁶, deve individuare «le strategie di sviluppo o di pianificazione urbana di scala più ampia, che perseguano la riqualificazione complessiva delle aree pur assegnando loro una vocazione produttiva e/o commerciale... [e] il contestuale impegno delle amministrazioni comunali ad investire risorse locali o della politica regionale in infrastrutture e servizi pubblici in modo coerente con questi piani e queste strategie». Le amministrazioni comunali devono indicare anche gli impegni assunti per la gestione del progetto¹⁷, definendo «i meccanismi istituzionali e di gestione operativa delle attività progettuali, anche attraverso l'assunzione di impegni finanziari pluriennali per garantire la continuità ed efficacia delle diverse fasi del ciclo di progetto».

Le Regioni, valutati preliminarmente i progetti per una loro eventuale prioritizzazione, li inoltrano al DPS, il quale elabora una proposta di allocazione delle risorse disponibili e la sottopone al CIPE, il quale provvederà con propria delibera «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 del Ministero dello sviluppo economico, 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», oggetto di una relazione annuale da trasmettere al CIPE.

¹⁶ Definiti dal seguente indice:

- 1) Elementi di ammissibilità del territorio comunale;
- 2) Elementi di ammissibilità dell'area urbana beneficiaria;
- 3) Perimetrazione dell'area beneficiaria;
- 4) Indice di disagio socioeconomico dell'area beneficiaria;
- 5) Motivazione delle proposte progettuali;
- 6) Modalità di gestione del progetto;
- 7) Integrazione con altri programmi e iniziative di riqualificazione e rigenerazione;
- 8) Allegato: rappresentazione grafica dell'area.

¹⁷ Come richiesto per i progetti urbani dalla delibera CIPE 21 dicembre 2007, n.166 «Attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 - Programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate» (Supplemento ordinario n.123 alla G.U. n. 111 del 13 maggio 2008), Allegato 1 – Indirizzi e criteri per Priorità del QSN 2007-2013 (Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani).

L'attuazione della procedura, avviata con encomiabile celerità, ha visto le Regioni inoltrare al DPS 64 progetti, dei quali 22 sono stati indicati come ammissibili ai benefici previsti¹⁸.

3. Le politiche di sviluppo nelle aree urbane

L'introduzione nell'ordinamento nazionale delle misure di fiscalità di vantaggio a favore delle aree di degrado urbano, tramite l'istituto delle ZFU, viene riferita¹⁹ all'analogia esperienza francese (introdotta nel 1996), richiamando anche l'esperienza statunitense delle «Enterprise Zones» e delle «Empowerment Zones» (nelle quali ultime gli incentivi fiscali sono coordinati con le politiche sociali, prevedendo la realizzazione di servizi sociali e di infrastrutture pubbliche). Occorre tuttavia ricordare come queste esperienze straniere siano nate prevalentemente con l'obiettivo di integrare i «ghetti etnici» presenti nelle loro aree urbane (le *banlieue* parigine, i vari *bronx* americani), i cui livelli di disagio sociale ed economico risultano prevalentemente legati a motivazioni razziali; motivazioni la cui urgenza non è ravvisabile nelle realtà urbane italiane, nelle quali gli studi per la misurazione del disagio sociale e la localizzazione insediativa della minoranza svantaggiata non hanno evidenziato l'esistenza di significative polarizzazioni residenziali²⁰.

L'introduzione delle ZFU va più correttamente inserita nelle politiche di sviluppo per le aree svantaggiate (dette anche «aree sottoutilizzate»), soggette ad un processo di aggiornamento attual-

¹⁸ DPS, *Relazione sulla proposta di individuazione delle Zone Franche Urbane*, settembre 2008. I progetti giudicati idonei riguardano (in ordine di classifica) i comuni di Catania, Torre Annunziata, Napoli, Taranto, Cagliari, Gela, Mondragone, Andria, Crotone, Erice, Iglesias, Quartu Sant'Elena, Rossano, Lecce, Lametia Terme, Campobasso, Velletri, Sora, Pescara, Ventimiglia, Massa-Carrara, Matera.

¹⁹ DPS-UVIP, *Origine e obiettivi di sviluppo delle ZFU nell'esperienza francese*, aprile 2008. Fra i vari commenti: A. Accetturo e G. de Blasio, *E la periferia diventa zona franca*, la voce.info, 22.11.2007, articoli, p. 1000134.

²⁰ Nel 2005 il DPS e la Regione Toscana hanno prodotto la ricerca *Politiche economiche e per la competitività di città e di reti urbane nella futura programmazione comunitaria in Regioni ob.2*, in materia di politiche economiche e per la competitività delle città. Per definire la geografia del disagio sociale sono stati indagati i fenomeni di esclusione derivabili dal mercato del lavoro, dal degrado abitativo, dalla dissoluzione dei legami familiari che porta all'aumento del rischio impoverimento; con risultati che portano ad affermare che «in nessun caso si può quindi parlare di una società dicotomizzata in inclusi ed esclusi». Fra le indagini eseguite sul fenomeno dell'immigrazione, quella sulla città di Prato evidenzia come «la popolazione cinese (che l'immaginario collettivo considera chiusa e separata) risulta ben integrata in quartieri a prevalenza italiana» (IRIS, *La geografia del disagio sociale nelle città italiane*, febbraio 2006).

mente approvato nella «politica regionale unitaria»²¹, che unifica la programmazione delle risorse finanziarie aggiuntive, nazionali e comunitarie, e nell'ambito della quale viene attribuito un ruolo specifico alle politiche urbane.

Gli orientamenti strategici comunitari della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013²² confermano la particolare attenzione riservata al territorio, sia urbano sia rurale, in ragione dei rispettivi ruoli nello sviluppo regionale²³. L'attenzione per le aree sfavorite delle città, a partire dalle indicazioni contenute nel «Libro verde per l'ambiente urbano»²⁴, ha incoraggiato un «approccio integrato» ai progetti urbani al fine promuovere la crescita e l'occupazione perseguendo contestualmente obiettivi sociali ed ambientali; approccio sperimentato nell'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).

²¹ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, cit.

²² Consiglio dell'UE, decisione 2006/702/CE del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (in *G.U.C.E.* n. L 291 del 21 ottobre 2006).

²³ 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, 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*, Roma, INU Edizioni, 2000, pp. 187-193. Notizie anche nel sito *Inforegion*). Lo SSSE, 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. Per la sua attuazione è stato avviato un programma di studi di pianificazione territoriale a livello europeo (SPESP) e varato un Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE).

²⁴ Commissione europea, comunicazione 27 giugno 1990 «Libro verde sull'ambiente urbano», COM (90) 218, al quale è seguita la comunicazione 6 maggio 1997 «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo», COM (97) 197, e la comunicazione 20 ottobre 1998 «Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea», COM (98) 605.

Gli attuali orientamenti comunitari in materia di politica di coesione prevedono un ruolo specifico delle città²⁵, dove gli aspetti positivi della dimensione urbana (imprenditorialità, innovazione, occupazione) convivono 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 del concentrarsi nel loro territorio della localizzazione degli investimenti esteri. Per rafforzare l'attrattività delle città ed il loro apporto alla crescita economica sostenibile (accompagnata – cioè – da contestuali misure destinate a ridurre la povertà, l'esclusione sociale e i problemi ambientali), si ritiene quindi che le azioni nelle aree urbane si debbano concentrare su 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.

La Commissione propone inoltre la creazione di un programma quadro europeo per lo scambio di esperienze e buone prassi (in prosecuzione del programma URBACT, creato nel 2003 per organizzare gli scambi di esperienze fra le città destinatarie del programma URBAN), in quanto, nella consapevolezza che le città concentrano al tempo stesso bisogni e possibilità di sviluppo, si ritiene che il successo delle politiche di sviluppo non possa dipendere altro che dalle politiche locali. Analisi confermata dai primi risultati del programma di «audit urbano», avviato con la finalità di avanzare proposte di azioni basate sull'analisi delle tendenze dello sviluppo urbano nell'Unione europea, tramite la raccolta e l'analisi di dati statistici (relativi a: demografia, aspetti sociali, condizioni economiche, istruzione e formazione, coinvolgimento civico, ambiente, trasporti, cultura); la cui prima applicazione ha portato ad individuare²⁶ diverse tipologie di città (distinte in base al loro contributo alla competitività, alla crescita ed alla occupazione) la cui definizione non ha evidenziato una relazione con la loro dimensione fisica, quanto piuttosto con le politiche attuate.

In Italia le politiche per le città, identificate per un lungo periodo con le politiche abitative, non hanno goduto di una attenzione costante nel tempo. In tempi più recenti, nell'ambito delle politiche di sviluppo, alle aree urbane è stata destinata una quota straordi-

²⁵ Commissione Europea, comunicazione 13 luglio 2006 «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.

²⁶ Commissione Europea, D.G. Politica regionale, *Situazione delle città europee. Relazione di sintesi*, maggio 2007.

naria delle risorse nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)²⁷; nella programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2000-2006²⁸ per le aree obiettivo 1 è stato attivato uno specifico asse «Città»; nelle procedure di attuazione della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013, una delle priorità riguarda la «competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani»²⁹.

In connessione con il periodo di programmazione 2000-2006, il DPS ha avviato una ricerca³⁰ con la quale sostanzialmente si è veri-

²⁷ Nel 2004, in occasione del riparto delle risorse FAS per il quadriennio 2004-2007 (delibera CIPE 19/2004), sono state attribuite risorse per il finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno (estesi alle aree urbane del Centro-Nord l'anno successivo, con delibera CIPE 34/2005), al fine di «accrescerne le potenzialità competitive» (come previsto dall'art. 5, comma 2, della legge n. 80/2005, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale); stabilendo che, per la buona utilizzazione delle risorse finanziarie, «le Regioni meridionali sono chiamate a programmare tali risorse aggiuntive in consonanza con le priorità strategiche e i criteri di selezione, coerenti con la programmazione comunitaria per le aree urbane, che garantiranno la qualità strategica degli interventi, il carattere aperto della fase istruttoriale per la loro selezione, nonché la valorizzazione della capacità propositiva dei Comuni». A tal fine è stato istituito un «Tavolo inter-istituzionale» (tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, le Regioni, i Comuni interessati e il partenariato istituzionale ed economico-sociale a livello nazionale), che ha prodotto un documento di «Priorità e criteri per la selezione degli interventi» e un documento di orientamenti per «I Piani strategici per le città e aree metropolitane» (entrambi nell'area Documenti del sito cipecomitato.it).

²⁸ Nel periodo di programmazione 2000-2006, le Regioni meridionali ricadenti in obiettivo 1 (e la Regione Molise, in sostegno transitorio) hanno anche avviato una intensa sperimentazione di formule di programmazione integrata tramite l'attuazione dello strumento denominato «Programma integrato territoriale» (PIT), i cui risultati vengono valutati in maniera non omogenea. Il FORMEZ, nell'ambito del progetto SPRINT (Sostegno alla Progettazione Integrata), ha pubblicato una serie di rapporti regionali (nel sito sviluppolocale.formez.it/progettazione_integrata.html) che evidenziano una situazione piuttosto articolata. Il Rapporto 2006 del DPS, nel rilevare un divario nell'attuazione dei PIT sbilanciato a favore della realizzazione delle infrastrutture materiali ed immateriali, fornisce una valutazione che può apparire come un giudizio negativo («I PIT, rispetto a precedenti forme di progettazione per lo sviluppo locale, al di là dei loro enunciati strategici, focalizzano il loro impatto trasformatore su una serie di modifiche nel paesaggio edificato e nell'infrastrutturazione fisica del territorio. Questo si deve, a detta di molti, al fatto che questa modalità attuativa trasferisce larga parte della responsabilità di scelta ai Comuni, le cui esperienze e capacità pregresse consistono nella progettazione e realizzazione di questo genere di opere»); mentre il Rapporto 2007, nel riconoscere che «questo genere di progetti mirano a coordinare su scala territoriale interventi di natura diversa – opere pubbliche, interventi immateriali e trasferimenti alle imprese – dando loro unitarietà dal punto di vista dell'obiettivo perseguito, della gestione, e della tempistica di esecuzione», rileva comunque ritardi nel coordinamento istituzionale dei diversi livelli decisionali che concorrono alla programmazione e attuazione degli interventi.

²⁹ Vedi precedente nota 17. Per l'attuazione della priorità sono definiti i «principi guida», a partire dall'individuazione delle «città metropolitane» e dei «sistemi territoriali rilevanti» da parte della programmazione regionale, ed i «criteri di selezione», a partire dalla disponibilità di «piani esecutivi di gestione» degli interventi infrastrutturali finalizzati all'erogazione di servizi di interesse pubblico.

³⁰ Vedi precedente nota 20. Dei risultati si è data notizia nel *Rapporto annuale 2005* (Capitolo II.4.1 – Dinamica demografica, produttiva e attrattiva nelle città, pp. 144-152) e nel *Rapporto annuale 2006* (Capitolo II.4.1 – Il disagio sociale nelle città, pp. 144-153).

ficata la disponibilità ed affidabilità dei dati a livello sub-regionale e/o infra-comunale per misurare fenomeni quali la competitività, l'attrattività, la qualità della vita. La lettura combinata dell'andamento demografico e dell'attrattività economica in ambito urbano ha portato ad individuare una aggregazione di aree metropolitane³¹ che, pur nella differenza dei relativi assetti territoriali ed economici, può contribuire a definire il loro ordinamento istituzionale³².

Le contestuali indagini sul disagio sociale, condotte con l'obiettivo della «individuazione delle divisioni sociali dello spazio urbano infra-comunale [quale] aspetto rilevante per la programmazione delle politiche urbane per lo sviluppo delle aree più fragili», hanno di fatto contribuito all'introduzione nell'ordinamento dell'istituto delle ZFU; che non rappresenta una novità nell'attuazione in ambito urbano delle iniziative di sostegno alle attività economiche, bensì un loro adeguamento all'evoluzione in atto del sistema di incentivazione alle imprese (orientato alla concessione di agevolazioni fiscali e previdenziali in luogo dell'erogazione di contributi finanziari).

4. *Gli incentivi all'impresa nelle aree urbane*

Le politiche per lo sviluppo di iniziative economiche ed imprenditoriali nelle aree urbane operano già nelle «aree di degrado urbano»³³, nell'ambito delle quali possono essere concessi aiuti alle

³¹ Classificate quali città capitali (Milano, Roma, Napoli), sistemi metropolitani (Bologna, Venezia, Torino, Firenze), agglomerazioni settentrionali (Genova, Bergamo, Verona, Brescia) e agglomerazioni meridionali (Palermo, Bari, Catania, Cagliari, Taranto).

³² Le Città metropolitane, previste dall'art. 114 della Costituzione, non risultano ancora istituite. L'art. 17 della legge n. 142/1990 (ora art. 22 d.lgs. n. 267/2000 TU Enti locali) individua quali «aree metropolitane» le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, e «gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali»; facendo salve le aree metropolitane definite dagli Statuti delle Regioni a statuto speciale Friuli V.G. (Trieste), Sicilia (Palermo, Catania, Messina) e Sardegna (Cagliari, Sassari). Nelle aree metropolitane, su iniziativa degli enti locali interessati, può essere costituita (art. 23 TUEL) la «città metropolitana ad ordinamento differenziato» tra «il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali».

³³ L'art. 14 della legge 7 agosto 1997, n. 266 «Interventi urgenti per l'economia» (G.U. n. 186 dell'11 agosto 1997) ha stanziato risorse a favore dei comuni capoluogo delle aree metropolitane, al fine di predisporre interventi in «ambiti limitati» del territorio comunale che presentino caratteristiche di particolare degrado urbano e sociale, con l'obiettivo di sviluppare iniziative economiche ed imprenditoriali da parte di piccole imprese. L'operatività ha coinvolto Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, aree metropolitane individuate dall'art. 17 della legge n. 142/1990 in materia di ordinamento

imprese e attuate misure di sostegno³⁴, nelle «aree urbane svantaggiate»³⁵, nell'ambito delle quali si applica il credito di imposta alle PMI che assumano nuovi dipendenti.

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», di cui alla citata legge 266/1997, che hanno costituito il primo approccio delle amministrazioni comunali con tematiche per loro non consuete.

Le esperienze avviate nell'arco di un decennio (con l'attuazione di 5 programmi finanziari, l'ultimo dei quali avviato di recente),

amministrativo (ora art. 22 d.lgs. n. 267/2000 TU Enti locali), e Cagliari, individuata dallo statuto regionale. Non risultano coinvolti gli ulteriori comuni capoluogo delle aree metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale: Palermo, Catania, Messina, Trieste, Sassari.

³⁴ Il regolamento di attuazione (DM n. 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'autoimpiego 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.

³⁵ Ai fini dell'applicazione del credito di imposta previsto dall'art. 4 della legge n. 449/1997 in materia di finanza pubblica, il CIPE (delibera 9 luglio 1998 «Individuazione di aree urbane svantaggiate ai fini dell'applicazione del credito di imposta a piccole e medie imprese che assumano nuovi dipendenti», in G.U. n. 228 del 30 settembre 1998) ha dichiarato svantaggiate le seguenti aree:

1) le città di Bari, Cagliari, Catania, Foggia, Messina, Palermo, Reggio Calabria, Salerno, Sassari, Siracusa e Taranto, per l'intero territorio comunale in quanto interessate da patti territoriali o partecipanti alle aree di sviluppo industriale e ai nuclei industriali istituiti a norma del D.P.R. 218/1978 e della legge 219/1981;

2) le circoscrizioni della città di Napoli che presentano valori positivi dell'indice normalizzato di svantaggio assoluto o dell'indice normalizzato di svantaggio relativo; che corrispondono all'intero territorio comunale con eccezione delle circoscrizioni denominate Vomero, Arenella e Fuorigrotta.

TAB. 1. *Ripartizione delle risorse disponibili per le aree di degrado urbano*

Comune	Servizi		Imprese		Totale	
	VA (migliaia)	%	VA (migliaia)	%	VA (migliaia)	%
Torino	6.001,0	24,45	18.546,0	75,55	24.547,0	100
Milano	8.276,4	23,33	27.205,5	76,67	35.481,9	100
Venezia	2.300,0	30,00	5.367,0	70,00	7.667,0	100
Genova	4.728,0	27,48	12.476,8	72,52	17.204,8	100
Bologna	2.375,6	22,90	7.997,7	77,10	10.373,3	100
Firenze	4.368,8	42,72	5.858,5	57,28	10.227,3	100
Roma	29.011,0	40,38	42.828,4	59,62	71.839,4	100
<i>Centro-nord</i>	<i>57.060,8</i>	<i>32,18</i>	<i>120.279,9</i>	<i>67,82</i>	<i>177.340,7</i>	<i>100</i>
Cagliari	194,1	4,30	4.314,7	95,70	4.508,8	100
Napoli	10.515,4	38,08	17.098,6	61,92	27.614,0	100
Bari	442,5	4,93	8.539,3	95,07	8.981,8	100
<i>Mezzogiorno</i>	<i>11.152,0</i>	<i>27,13</i>	<i>29.952,60</i>	<i>72,87</i>	<i>41.104,6</i>	<i>100</i>
Totale	68.212,8	31,23	150.232,5	68,77	218.445,3	100

Fonte: Elaborazione su dati 2° Rapporto di monitoraggio (2007), tab. 1, p. 5.

dimostrano 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 urbanistica³⁶. Le medesime esperienze hanno portato inoltre alla costituzione di una «Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale» (RECS)³⁷ che, insieme all'Istituto per la promozione industriale (IPI), ha promosso la redazione dei rapporti di monitoraggio dei programmi realizzati nelle aree di degrado urbano³⁸.

L'analisi dei dati illustrati nei rapporti di monitoraggio, evidenzia (tab. 1) come le risorse impegnate siano state ripartite mediamente per circa i 2/3 agli aiuti alle piccole imprese (alle quali i comuni di Bari e di Cagliari hanno destinato la quasi totalità delle risorse disponibili) ed 1/3 alle azioni di contesto (alle quali hanno dedicato più attenzione i comuni di Roma e di Firenze); queste ultime utilizzate prevalentemente per realizzare incubatori di nuova imprenditorialità e per avviare azioni di animazione economica e di assistenza tecnica.

³⁶ Comune di Roma, Assessorato alla partecipazione, *Il ruolo della progettazione partecipata nei programmi di sviluppo urbano*, brochure predisposta in occasione del convegno «Periferia, sviluppo sostenibile, metodi di progettazione condivisa», Roma, 1-2 dicembre 1999.

³⁷ Evoluta in una rete tematica dedicata alle città che hanno adottato un piano strategico (notizie nel sito *reccs.it*).

³⁸ Il primo ad ottobre 2006, il secondo a settembre 2007; reperibili entrambi sul sito http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/degrado_urbano/index.html

TAB. 2. *Utilizzo delle risorse per tipologia di finanziamento nelle aree di degrado urbano*

Comune	Imprese beneficiarie solo delle azioni di contesto	Imprese beneficiarie solo delle agevolazioni	Imprese beneficiarie sia delle azioni di contesto sia delle agevolazioni	Totale
Torino	27,2	72,8	–	100
Milano	85,1	14,2	0,8	100
Venezia	–	100,0	–	100
Genova	0,3	76,1	23,6	100
Bologna	–	71,9	28,1	100
Firenze	67,4	17,9	14,7	100
Roma	87,5	–	12,5	100
Cagliari	–	100,0	–	100
Napoli	–	–	100,0	100
Bari	–	100,0	–	100
Totale	67,4	22,1	10,4	100

Fonte: 1° Rapporto di monitoraggio (2006), tab. 6, p. 18.

Le modalità dell'impiego delle risorse assegnate, utilizzate per avviare azioni di affiancamento alle imprese oltre ad erogare il tradizionale contributo per l'agevolazione degli investimenti, pur nelle differenti modalità di attuazione, possono essere lette come elemento di specializzazione del programma in sede locale (tab. 2): le imprese hanno beneficiato esclusivamente delle agevolazioni agli investimenti in tre città (Venezia, Cagliari, Bari) e in maniera prevalente in altre tre situazioni (Torino, Genova, Bologna); hanno avuto accesso prevalentemente alle azioni di contesto in altre tre città (Milano, Firenze, Roma), rimanendo Napoli il comune nel quale la totalità delle imprese ha usufruito delle agevolazioni attribuite congiuntamente.

Per quanto riguarda il sostegno diretto alle imprese, pur non nascondendo le difficoltà sorte per il reimpiego delle somme derivanti da rinunce e revoche (rispetto alle quali solo Venezia e Roma sono apparse sollecite), il rapporto mette in luce «una migliorata capacità da parte delle imprese di proporre iniziative dotate di adeguati requisiti formali ed economico-finanziari». Affermazione che meriterebbe un approfondimento, alla luce di un più attento esame dei dati forniti (tab. 3).

TAB. 3. *Iniziative imprenditoriali nelle aree di degrado urbano*

Comune	Domande presentate	Domande idonee	% idonee su presentate	Iniziative ammesse	% ammesse su idonee	rinunce revoche	% rin.rev. su ammesse	Iniziative finanziate	% finanziate su idonee
Torino	2.244	1.416	63,10	1.342	94,77	487	36,29	855	60,38
Milano	1.068	793	74,25	754	95,08	73	9,68	681	85,88
Venezia	673	652	96,88	321	49,23	70	21,81	251	38,50
Genova	625	404	64,64	398	98,51	63	15,83	335	82,92
Bologna	401	125	31,17	123	98,40	42	34,15	81	64,80
Firenze	810	421	51,98	269	63,90	38	14,13	231	54,87
Roma	4.426	1.018	23,00	922	90,57	319	34,60	603	59,23
Cagliari	498	473	94,98	236	49,89	33	13,98	203	42,92
Napoli	2.348	1.405	59,84	1.405	100,00	1.086	77,30	319	22,70
Bari	1.317	674	51,18	326	48,37	54	16,56	272	40,36
Totale	14.410	7.381	51,22	6.096	82,59	2.265	37,16	3.831	51,90

Fonte: Elaborazione su dati 2° Rapporto di monitoraggio (2007), tab. 4, p. 9.

5. Dalla «politica per le città» alla «politica delle città»

L'attuazione delle politiche comunitarie di sviluppo e coesione – come visto in precedenza – 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 le città» quale azioni pubbliche specifiche per le aree urbane.

In Italia, a seguito delle modifiche apportate nel 2001 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, che devono ancora manifestarsi a regime, cominciano solo ora ad essere esplorati³⁹. In particolare sarebbe opportuno riflettere su quanto operato in questi anni nel campo dei progetti di riqualificazione urbanistica, avviati in coincidenza temporale con la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'avvio della politica regionale per le aree depresse⁴⁰, che non risultano né valutati per i loro effetti sociali né indagati nelle connessioni con ipotesi di sviluppo legate alla programmazione dei fondi aggiuntivi nazionali e comunitari⁴¹.

Rispetto alle politiche di coesione, gli scenari futuri delle politiche delle aree urbane dovranno essere costruiti tenendo presente non solo l'evoluzione delle politiche di sostegno alle attività produttive, sia negli aspetti di competenza (che il d.lgs. 112/1998 ha trasferito alle Regioni) sia negli aspetti procedurali (riconoscimento di incentivi fiscali e previdenziali in luogo di erogazione di sovven-

³⁹ C. Sebastiani, *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007.

⁴⁰ R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in questa «Rivista», 1999, n. 4, pp. 1139-1159; riproposto ed aggiornato in: R. Gallia, *Negoziato urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004 (Capitolo 6 - Il territorio della concertazione), e R. Gallia, *La regola dell'arte. Manuale di legislazione urbanistica e edilizia*, Roma, Edizioni di Legislazione Tecnica, 2007² (Capitolo 6.3 - I programmi urbani).

⁴¹ A partire dal 1999 la programmazione del FAS (fondo aree sottoutilizzate) ha dato luogo a specifici APQ (accordi di programma quadro) che, per quanto riguarda le politiche urbane e gli interventi di infrastrutturazione del territorio, risultano variamente denominati (ambiente, città, riqualificazione urbana, infrastrutture, aree urbane, ecc.), trovando nelle Regioni del Mezzogiorno una specifica collocazione nell'asse «Città» (comprendente edilizia abitativa e urbanistica, e interventi in campo sociale) del QCS 2000-2006; dei quali il rapporto annuale del DPS (dipartimento politiche di sviluppo) offre un dettaglio esclusivamente contabile (cfr. Tavola *alIII.2.e* alle pp. 174-209 dell'*Appendice al Rapporto annuale del DPS 2007*).

zioni finanziarie), ma anche la recente attenzione attribuita in sede comunitaria alla definizione di «edilizia sociale» nell'ambito della gestione dei servizi di interesse economico generale⁴².

Ne deriva la conferma e il consolidamento dell'obbligo, in capo alle Amministrazioni comunali, di esercitare un ruolo attivo nel governo della città, nel definire ed attuare interventi di sostegno per la creazione di condizioni favorevoli all'insediamento imprenditoriale, tramite la realizzazione di infrastrutture materiali ed immateriali, la cui scelta e il cui dimensionamento dovrà coerentemente seguire l'obiettivo di realizzare adeguati servizi finalizzati non solo all'impresa ma anche alla qualità della vita dei residenti.

6. Alcune considerazioni

L'attuazione delle ZFU potrebbe costituire un ulteriore tassello nell'evoluzione della *governance* urbana in coerenza con le politiche di sviluppo e coesione, tenendo presente la specificità e la complessità della politica delle aree urbane. Al riguardo, appare incongruo auspicare l'uso del nuovo istituto delle ZFU per perseguire politiche attive e selettive finalizzate alla concentrazione di imprese in aree urbane⁴³. Tenendo conto che il nuovo istituto è rivolto a piccole e micro imprese, localizzate in aree geografiche limitate (la cui unità minima è costituita dalla sezione di censimento), sembra più appropriato ipotizzare interventi di piccola dimensione, se pur declinati per conseguire un impatto significativo sulle condizioni di disagio urbano che, pur percepite ed oggetto di una attenzione mediatica prevalentemente scandalistica⁴⁴, potrebbero finalmente

⁴² Con riferimento alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessa a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale, di cui alla decisione 2005/842/CE della Commissione europea, ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato è stata assunta dal Ministero delle infrastrutture la definizione di «alloggio sociale», quale «elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie» (decreto 22 aprile 2008, «Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dell'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea», in *G.U.* n. 146 del 24 giugno 2008).

⁴³ In tal senso, con riferimento al Piano strategico di Napoli (novembre 2006), A. Belli, *Napoli e la sua area metropolitana tra pianificazione territoriale regionale e pianificazione strategica*, in SVIMEZ, *Scelte strategiche e priorità operative per lo sviluppo di Napoli e delle grandi aree urbane del Mezzogiorno*, cit., pp. 71-86.

⁴⁴ Nonostante il recente clamore mediatico, i problemi della sicurezza urbana e dell'integrazione (non solo dei cittadini extracomunitari) non rappresentano una novità. Il progetto di riqualificazione urbanistica della borgata di Villa Gordiani a Roma, avviato

essere oggetto di una misurazione dei divari economici e sociali fondata su dati oggettivi, e quindi dare luogo a scelte di intervento ragionate, inducendo una riflessione più articolata sulle opportunità dell'intervento pubblico.

Con riferimento alla politica regionale unitaria, le procedure di attuazione del nuovo istituto delle ZFU introducono significative novità nell'allocazione delle risorse pubbliche per lo sviluppo, per la quale non è prevista una ripartizione su base territoriale amministrativa bensì tramite l'individuazione di aree eleggibili sulla base di indicatori in grado di misurare gli svantaggi che si intendono eliminare e verificare gli obiettivi che si intendono conseguire⁴⁵. Pertanto la riserva di fondi alle aree del Mezzogiorno non deriva da una scelta politica «negoziale» bensì da dimostrati divari, che giustificano l'impiego di risorse aggiuntive e valorizzano le finalità di coesione. Inoltre la localizzazione delle aree eleggibili non rende automatica l'attribuzione delle risorse finanziarie, che discende dalla progettualità e dall'iniziativa delle Regioni e degli Enti locali interessati.

L'introduzione di una procedura che localizza la spesa aggiuntiva sul territorio in base ai relativi divari, ed ancora l'uso delle risorse pubbliche ai concreti impegni per lo sviluppo assunti in sede regionale e locale, va accolta positivamente per il contributo (non formale) che fornisce al dibattito che oggi contrappone chi alla spesa pubblica attribuisce funzioni compensative all'interno di politiche di redistribuzione del reddito, e chi ne vuole indirizzare l'uso per realizzare progetti capaci di affrontare le carenze di sviluppo, strategicamente attenti sia agli svantaggi (da eliminare piuttosto che da compensare) sia alla geografia delle opportunità e dei nuovi fabbisogni.

alla fine degli anni '90, comprendeva anche la costruzione di case popolari destinate ad una comunità stanziale di Rom Rudari (di cittadinanza italiana), da realizzare tramite uno degli interventi di edilizia sperimentale destinati all'inserimento sociale di soggetti a rischio esclusione: anziani, giovani coppie, disabili, studenti, immigrati. L'intervento, programmato dalla giunta regionale di centrosinistra con i fondi per l'edilizia residenziale pubblica (ERP) del quadriennio 1995-1999 (ad un costo pari a circa il 9 per cento degli interventi di edilizia speciale ed a circa l'uno per cento degli interventi di edilizia sovvenzionata) venne immediatamente defianziato al subentro della giunta di centrodestra (cfr.: R. Gallia, *La dimensione sociale nelle politiche di recupero urbano*, in: R. Gallia e A.M. Costantini, a cura di, *Disagio metropolitano*, Roma, DEI, 2000, pp. 13-16).

⁴⁵ Nella più volte citata ricerca sulla geografia del disagio sociale nelle città, risulta che la città di Livorno presenti la più alta tendenza a concentrare in un determinato ambito urbano la minoranza di popolazione svantaggiata; problematica che andrà approfondita e affrontata con altre tipologie di intervento, in quanto i parametri prescelti escludono la possibilità di applicare alla città di Livorno l'istituto della ZFU.

Approfondire questi argomenti può anche contribuire a rendere credibile nei contenuti il dibattito sul federalismo, nei suoi complessi aspetti istituzionali, economici e fiscali, che sembrano emarginati dall'attuale attenzione limitata alle modalità di finanziamento degli Enti territoriali, e che – al contrario – appaiono determinanti se viene riconosciuto che l'introduzione del federalismo fiscale non costituisce, di per sé, garanzia del corretto utilizzo della spesa pubblica, e che il consolidamento di meccanismi idonei a valutare e verificare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica prescinde dall'introduzione del federalismo fiscale.