Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

N. 132

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice LANZILLOTTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013(*)

Istituzione del Comitato interministeriale per le politiche urbane

(*) Testo ritirato dal presentatore.

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge riproduce un'analoga proposta presentata nella scorsa legislatura su impulso dell'Intergruppo parlamentare per l'agenda urbana, costituitosi nel marzo 2012 per iniziativa di deputati e senatori appartenenti a diversi schieramenti politici.

Nella scorsa legislatura, anche tramite l'accoglimento da parte del Governo di un ordine del giorno sulle politiche urbane, si sono create le condizioni per superare un ritardo preoccupante del nostro Paese nel darsi una politica per le città che coordini i diversi interventi in materia, come accade da tempo in numerosi altri Paesi dell'Unione europea.

Soprattutto in un momento di grave crisi come l'attuale, per promuovere la crescita che è indispensabile anche al fine di rendere efficaci i sacrifici che il Paese sta sopportando per il risanamento dei conti pubblici, è necessario investire sulle città. Esse, soprattutto in Italia, sono i sistemi propulsivi del Paese, nelle quali si coagulano popolazione, attività, strutture formative, università e centri di ricerca, e dove si concentrano le sfide dell'esclusione sociale, dell'immigrazione, delle discriminazioni di genere, della disoccupazione, dell'ambiente e dell'innovazione. Le città costituiscono un forte potenziale ancora inutilizzato per lo sviluppo qualitativo e la crescita economica nazionale.

La strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di tutta l'Unione, prevede il raggiungimento di obiettivi occupazionali, ambientali, di contrasto alla povertà, di formazione e di sviluppo della ricerca che richiedono un ruolo attivo delle città. La quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea del novembre 2010 ha proposto di sviluppare, per il prossimo ciclo di programmazione 2014-2020, una «ambiziosa agenda urbana» in ciascun Paese membro, che permetta alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo.

Il 6 ottobre 2011 la Commissione europea, al termine di una vasta consultazione, ha presentato una proposta legislativa per la politica di coesione 2014-2020.

Tra gli elementi più rilevanti della nuova proposta di regolamento del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) vi è la volontà di assegnare alle città una posizione di protagoniste in quanto motori di crescita, innovazione e integrazione dell'Unione europea.

La proposta di regolamento del FESR 2014-2020 riformula le priorità per finanziare i progetti urbani e dichiara che verranno allocate le risorse prioritariamente per rispondere ai bisogni dei diversi livelli territoriali, per rinforzare la dimensione urbana, per promuovere lo sviluppo locale, laddove i progetti sostengono un approccio multilivello, multisettoriale, territoriale e integrato. Il FESR promuoverà, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevederanno azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche e sociali che si pongono nelle zone urbane.

La proposta prevede che almeno il 5 per cento delle risorse del FESR, assegnate a livello nazionale, sarà destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile delegate alle città per essere gestite per mezzo degli investimenti territoriali integrati. Ciascuno Stato membro dovrà stabilire

nel proprio contratto di partenariato un elenco di città in cui dovranno essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile e la dotazione annua indicativa destinata a tali azioni a livello nazionale. La Commissione europea istituirà, inoltre, una piattaforma per lo sviluppo urbano per promuovere lo sviluppo di capacità, la creazione di reti tra città e lo scambio di esperienze sulla politica urbana a livello dell'Unione europea nei settori attinenti alle priorità d'investimento del FESR e allo sviluppo urbano sostenibile. Alla piattaforma parteciperanno le città, in base agli elenchi stabiliti nei contratti di partenariato (per un massimo di venti città per Paese), selezionate secondo due criteri: la popolazione e l'esistenza di una strategia per le azioni integrate.

Infine, su iniziativa della stessa Commissione, il FESR può sostenere azioni innovative nel campo dello sviluppo sostenibile, entro il limite dello 0,2 per cento della dotazione totale annua del FESR. Tali azioni comprendono studi e progetti pilota diretti a identificare o sperimentare nuove soluzioni a problemi relativi allo sviluppo urbano sostenibile che abbiano rilevanza a livello di Unione europea.

Quasi tutti i Paesi europei hanno politiche urbane nazionali e specifiche strutture di governo ad esse dedicate. Alcuni Stati non federali hanno istituito un Ministero nazionale (Olanda, Francia, Danimarca, Portogallo), la Gran Bretagna ha costituito un Dipartimento presso l'ufficio del Primo ministro con poteri e risorse rilevanti, in altri Stati federali (Belgio, Germania) e in Spagna le città sono comunque al centro di attenzioni e di politiche specifiche.

Il professor Ernesto D'Albergo (Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale, Franco Angeli 2011) distingue le politiche degli Stati per le città a seconda della loro natura esplicita (se vi è un *target* mirato verso intere città, o più spesso verso quartieri o aree urbane caratterizzate da crisi o elevato disagio sociale ed economico) o implicita (se le politiche esercitano conseguenze importanti sulla vita economica e sociale delle città, ma non sono concepite con un *focus* urbano). Le politiche così definite possono essere inoltre dirette (se esercitano effetti sui sistemi economici, sociali e spaziali delle città senza che sia necessario l'intervento di attori diversi da quelli governativi), o indirette (se le decisioni statali introducono risorse e strumenti che chiamano in causa gli attori locali).

In tutti i quattro Paesi che lo studio di Ernesto D'Albergo prende in esame (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) vi sono interventi diretti ed esplicitamente focalizzati su problemi urbani, i cosiddetti programmi *area based*. In Francia vi è la *Politique de la ville*, nel Regno Unito vi sono molti programmi fra i quali *New Deal for Communities* e *Urban Renewal Fund*, in Germania *Die Soziale Stadt* e *Stadtumbau Est* e Ovest. In Spagna questi programmi, soprattutto in relazione a problemi legati alla disoccupazione e all'immigrazione, sono condotti su scala regionale e locale. Purtroppo in Italia non vi è alcuna politica specifica per le città ed esiste una grande frammentazione delle diverse iniziative pubbliche.

Nel Libro bianco sulle città del Consiglio italiano per le scienze sociali di recente pubblicazione (Le grandi città italiane, società e territori da ricomporre, a cura di Giuseppe De Matteis, Marsilio 2011) si propone di realizzare «regimi di autogoverno differenziati», che possono essere attivati attuando l'articolo 23 della legge 5 maggio 2009, n. 42, relativo all'istituzione delle città metropolitane, e «di dar voce alle città nel Consiglio dei ministri».

Lo studio della fondazione dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) Ricerche Cittalia (Massimo Allulli, «Le Politiche urbane in Italia tra adattamento e trasformazione», 2010) descrive un quadro di

grande inadeguatezza del nostro Paese in materia.

Nel 1987 fu costituito un Ministero per i problemi delle aree urbane, inizialmente affidato al Ministro Carlo Tognoli, che si trasformò, tra il 1993 e il 2001, in un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che fu successivamente soppresso.

Al momento attuale, considerando i soli attori interni al Governo ed escludendo dunque attori istituzionali di livello non nazionale, attori della società civile, attori economici e altri portatori di interessi, per quanto riguarda i principali programmi che riguardano le città, gli attori principali individuati dallo studio di Cittalia sono:

a) la Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali (Dicoter) del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Tra le sue competenze si trovano i piani e i programmi di sviluppo del territorio e del sistema delle città e la gestione dei programmi d'iniziativa dell'Unione europea;

b) il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali della Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso ha competenze in politiche di rilevanza urbana in quanto «partecipa alla fase istruttoria dei provvedimenti governativi che presentano implicazioni economiche e finanziarie per le economie territoriali». In particolare il Dipartimento ha competenze nello sviluppo dei contratti d'area (legge 23 dicembre 1996, n. 662) e dei programmi di sviluppo (decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236);

c) il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), di cui sono componenti il Presidente del Consiglio dei ministri, dodici Ministri e il Presidente della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito «Conferenza Stato-regioni». Il CIPE ha un ruolo rilevante soprattutto nelle politiche urbane che derivano dalle scelte generali di natura infrastrutturale in quanto competente nell'attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche, così come previsto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, cosiddetta legge obiettivo. Il CIPE ha inoltre un ruolo centrale nella disciplina e nell'allocazione di risorse in materia di programmazione negoziata;

d) il Ministero dell'interno, il quale è un attore importante nelle politiche urbane non solo in quanto depositario delle competenze relative all'ordinamento e alla finanza locali, ma anche perché si è fatto promotore di una politica di sicurezza per le città che è andata acquisendo una grande importanza, anche attraverso la firma dei patti per la sicurezza insieme ai governi locali;

e) il Ministero dello sviluppo economico, che partecipa per il 40 per cento alla società di gestione Expo Milano 2015 S.p. A. Il suo Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha competenze relative all'allocazione dei finanziamenti provenienti dal FESR e dal Fondo sociale europeo (FSE);

f) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha diverse competenze anche in relazione alle politiche abitative;

g) la Conferenza Stato-città ed autonomie locali la quale, pur essendo più uno strumento di governo delle politiche urbane che un attore diretto, deve essere comunque presa in considerazione per la sua rilevanza come «organo collegiale con funzioni consultive e decisionali, sede istituzionale permanente di confronto e raccordo tra lo Stato e gli enti locali». La Conferenza esercita indubbiamente un'influenza sulle politiche urbane nazionali e la sua stessa istituzione può essere considerata come parte di una politica nazionale per le città, orientata a istituzionalizzare strumenti di *governance* multilivello. La Conferenza «è sede di

esame in materia di ordinamento, finanza, personale e servizi pubblici degli enti locali e di ogni altra questione che venga sottoposta, anche su richiesta dei Presidenti dell'ANCI, dell'UPI o deIl'UNCEM, al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio o dal Presidente delegato». La competenza organizzativa relativa alla Conferenza è affidata al Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport e al Dipartimento per gli affari regionali. La Conferenza unificata unisce in seduta unica la Conferenza Stato-regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

In ragione della loro importanza per le città sono inoltre da considerare:

a) il Ministero dell'economia e delle finanze per le sue competenze in materia finanziaria e in particolare sulle regole del patto di stabilità interno, fondamentali soprattutto per gli investimenti;

b) il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per il ruolo rilevante che assumono le città nell'economia della conoscenza;

c) il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in quanto le città sono fondamentali al fine del raggiungimento degli obiettivi europei del pacchetto clima-energia 20-20-20.

Va considerato, inoltre, che due dei Dipartimenti citati nello studio Cittalia (il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali della Presidenza del Consiglio dei ministri e il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico) sono stati affidati nel Governo Monti alla responsabilità del Ministro per la coesione territoriale, il quale è anche segretario del CIPE.

La modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione del 2001 ha affidato alle regioni la potestà legislativa in molte materie di rilievo per le città. Va ricordato che sono materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni: l'istruzione; la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi; la tutela della salute; la protezione civile; il governo del territorio; i porti e gli aeroporti civili; le grandi reti di trasporto e di navigazione; l'ordinamento della comunicazione; la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali. Sono materie di legislazione esclusiva l'artigianato, il commercio, l'industria, il turismo, l'assistenza, i trasporti e la viabilità.

Il disegno di legge è formato da un solo articolo con il quale si istituisce il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), senza dar luogo a nuovi Ministeri o Dipartimenti, ma coordinando tra loro tutte le amministrazioni interessate. Si è assunto a riferimento, pur con le modifiche che si sono ritenute opportune, il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) istituito dall'articolo 2 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Il comma 1 prevede che il CIPU sia istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e sia convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro con delega specifica per le politiche urbane. Ad esso partecipano il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. A ciascuna seduta del Comitato partecipano, altresì, i singoli Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno.

Il comma 2 prevede che partecipano alle riunioni del CIPU un rappresentante delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno delle province e uno dei comuni nominati dalla componente rappresentativa delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza unificata.

Il comma 3 stabilisce che il CIPU svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al Consiglio dei ministri, alle Conferenze Stato-regioni e Stato-città ed autonomie locali.

Il comma 4 stabilisce che, per la preparazione delle proprie riunioni, il CIPU si avvale di una segreteria tecnica istituita presso il Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri come struttura generale ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Secondo il comma 5 il funzionamento del CIPU e della segreteria tecnica sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ai componenti del CIPU e della segreteria tecnica non viene corrisposto alcun compenso, indennità o rimborso spese. Gli oneri correlati al funzionamento del CIPU e della segreteria tecnica sono a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Infine il comma 6 prevede che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali, nella prospettiva della crescita, dell'inclusione sociale e della coesione territoriale, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU). Il CIPU è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro con delega specifica per le politiche urbane e ad esso partecipano il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro dell'interno, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. A ciascuna seduta del CIPU partecipano, altresì, i singoli Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno.

2. Partecipano alle riunioni del CIPU un rappresentante delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno delle province e uno dei comuni nominati dalla componente rappresentativa delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

3. Il CIPU svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al

Consiglio dei ministri, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

4. Per la preparazione delle proprie riunioni, il CIPU si avvale di una segreteria tecnica istituita presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri come struttura generale ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

5. Il funzionamento del CIPU e della segreteria tecnica sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ai componenti del CIPU e della segreteria tecnica non viene corrisposto alcun compenso, indennità o rimborso spese. Gli oneri correlati al funzionamento del CIPU e della segreteria tecnica sono a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

6. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

€ 1,00