



urban@it
Centro nazionale di studi per le politiche urbane

L'AGENDA PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

Obiettivi e proposte

DOCUMENTO SOTTOPOSTO ALLA CONSULTAZIONE

29 maggio – 10 settembre 2017



NOTA EDITORIALE

Il presente documento è stato redatto dal gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 relativo alle città ed è stato curato da Walter Vitali con Giovanni Fini e Gianluigi Bovini.

E' il frutto di un intenso confronto da parte del gruppo, con i seguenti contributi specifici: 3.1 Enrico Di Bella, Chiara Lodi Rizzini. 3.2 Enrico Di Bella, Chiara Lodi Rizzini. 3.3 Luigi Di Marco. 3.4 Chiara Lodi Rizzini. 3.5 Luigi Di Marco Filippo Salone 3.6 Enrico Di Bella, Luigi Di Marco, Maria Mazzei, Filippo Salone. 3.7 Luigi Di Marco. 3.8 Luigi Di Marco, Maria Mazzei. 3.9 Enrico Di Bella, Filippo Salone. 3.13 Enrico Di Bella. 3.14 Laura Savoia 3.15 Teresa Gualtieri 3.17 Enrico Di Bella.

Il gruppo di lavoro è composto da:

Referenti: Gianluigi Bovini, Andrea Stefani e Michele Torsello (Segretariato ASviS).

Coordinatori: Liana Ricci e Walter Vitali (Urban@it).

Partecipanti: A2A: Alberto Martinelli

Aias: Giancarlo Bianchi, Luigi di Marco e Mario Moiraghi

Aiquav: Enrico Di Bella

Anci: Massimo Allulli e Paolo Testa

Associazione Isnet: Laura Bongiovanni

Associazione italiana donne per lo sviluppo (Aidos): Serena Fiorletta

Associazione Professionale Italiana dei Consulenti di Management: Walter Bellini

Centro di ricerca Ask Università L. Bocconi: Giulia Avanza, Paola Dubini e Laura Savoia

Confcommercio: Pierpaolo Masciocchi, Grazia Nuzzi, Dario Giardi e Renato Pesa

Earth Day Italia: Roberta Calfarotti

Fondazione Economia Tor Vergata: Gabriele La Licata

Fondazione Ecosistemi: Dana Vocino

Fondazione Eni Enrico Mattei: Annalisa Percoco e Anna Sambo

Fondazione Italiana Accenture: Anna Puccio

Fondazione Sodalitas: Alessandro Beda

Fondazione Unipolis: Fausto Sacchelli

Forum per la Finanza Sostenibile: Federica Casarsa e Arianna Lovera

Ils Leda: Gabriele Di Stefano

Italia Nostra: Edoardo Croci

Percorsi di secondo welfare: Chiara Lodi Rizzini

Plef: Tonio Bufano

Prioritalia: Filippo Salone

Rete per la parità: Teresa Gualtieri

Stati Generali dell'Innovazione: Fulvio Ananasso, Annamaria Arcese, Alessandra Arcese, Sergio Farruggia e Franca Nardi

Uil: Enza Agrusa

Urban@it: Giovanni Fini, Gianluigi Bovini

Utilitalia: Maria Mazzei

Venice International University: Ilda Mannino

INDICE

Introduzione. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile: una sfida per i comuni, <i>di Antonio Decaro</i>	p. 4
1. L'Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile	p. 6
2. Il territorio urbano	p. 9
3. Gli obiettivi	p. 11
3.1 Occupazione e competenze per l'economia locale	p. 11
3.2 Povertà urbana e riduzione dell'ineguaglianza	p. 17
3.3 Politiche abitative e rigenerazione urbana	p. 22
3.4 Inclusione di migranti e rifugiati	p. 28
3.5 Uso sostenibile del suolo e soluzioni basate sui processi naturali	p. 33
3.6 Economia circolare	p. 44
3.7 Adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione del rischio di disastri	p. 50
3.8 Transizione energetica	p. 54
3.9 Mobilità urbana	p. 58
3.10 Qualità dell'aria	p. 61
3.11 Transizione digitale	p. 64
3.12 Appalti pubblici innovativi e responsabili	p. 68
3.13 Salute e benessere	p. 70
3.14 Cultura, istruzione e ricerca	p. 75
3.15 Uguaglianza di genere	p. 79
3.16 Istituzioni e partecipazione per città pacifiche, sicure e inclusive	p. 84
3.17 Investimenti e autonomia finanziaria delle città	p. 88
3.18 Cooperazione allo sviluppo urbano sostenibile	p. 90

INTRODUZIONE

GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE: UNA SFIDA PER I COMUNI

di Antonio Decaro, Presidente dell'Anci

Le città si trovano di fronte a sfide e opportunità inedite comportate da fenomeni che vanno dal cambiamento climatico al mutamento demografico, dalla crisi economica e finanziaria all'innovazione tecnologica. La dimensione intrinsecamente urbana di queste e altre sfide ha posto le città al centro dell'agenda politica internazionale, dalla sottoscrizione del Patto di Amsterdam per l'agenda urbana europea, alla Conferenza Onu Habitat III tenutasi a Quito nell'ottobre 2016.

In questo contesto, i *Sustainable development goals* (SDGs) approvati nel settembre del 2015 dall'Onu e le azioni per l'implementazione della "Agenda 2030" rappresentano una sfida ineludibile. È quanto d'altra parte chiedono con sempre maggiore pressione i cittadini che, con consapevolezza crescente, guardano alla sostenibilità delle città come elemento cruciale per l'incremento al contempo della qualità della vita e delle opportunità economiche e lavorative nelle aree urbane.

Per questo Anci ha seguito con attenzione il lavoro condotto da ASviS e Urban@it sull'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 - "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili" - e considera la proposta di Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile che viene sottoposta alla consultazione pubblica un contributo importante in questa direzione. Quest'Agenda ha il pregio di prendere le mosse da un'analisi rigorosa della realtà italiana offrendo un articolato repertorio di dati. Dall'analisi emerge una realtà in chiaroscuro, in cui a importanti risultati già conseguiti (tra gli altri il raggiungimento dei risultati di efficienza energetica previsti dalla Strategia Europa 2020, la spesa per la protezione della biodiversità e del paesaggio al di sopra della media Ue, il miglioramento dell'equilibrio di genere nella rappresentanza istituzionale) si affiancano elementi di forte criticità che il documento propone di superare.

Quelli proposti dall'Agenda sono obiettivi ambiziosi e ai quali il sistema dei Comuni guarda con attenzione, anche a partire da un patrimonio di pratiche ed esperienze che possono contribuire al perseguimento di essi. Dal contrasto alla povertà all'efficienza energetica, dalla cultura alla mobilità sostenibile gli enti locali sono quotidianamente in prima fila nella produzione di servizi e politiche orientati verso la sostenibilità.

Sull'inclusione sociale e il contrasto alla povertà, i Comuni Italiani sono il presidio istituzionale più prossimo ai cittadini nell'erogazione di servizi che spaziano dall'assistenza domiciliare ai servizi per l'infanzia. Uno sforzo particolare è quello realizzato dai comuni per l'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo. Nel 2015, sono stati 29.698 i beneficiari dei progetti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), con il coinvolgimento complessivo di oltre 1.000 comuni.

Sull'efficienza energetica è possibile richiamare la massiccia adesione al Patto dei Sindaci, con 2.959 amministrazioni che hanno formulato un proprio piano di azione per l'energia sostenibile. Sulla sostenibilità degli edifici, i dati riportati nel 2015 dal dossier curato da Legambiente *Innovazione e semplificazione in edilizia: verso il regolamento nazionale* mostrano come siano ben 1.182 i Comuni che hanno inserito parametri di sostenibilità nei propri regolamenti edilizi, dato cresciuto del 600% rispetto al 2008, quando i regolamenti edilizi con le medesime caratteristiche erano 188.

Anche sul tema della resilienza e della sicurezza deve essere menzionato l'impegno delle amministrazioni che numerose hanno risposto alla campagna mondiale lanciata da Unisdr *Making cities resilient: my city is getting ready* cui hanno partecipato 138 diverse città italiane, con l'intento di indurre i sindaci e gli amministratori locali ad adottare misure volte a garantire la resilienza urbana. Un impegno che si è reso visibile nella mobilitazione a seguito degli eventi sismici del 2016, nel corso dei quali con il coordinamento di Anci centinaia di Comuni si sono mobilitati nell'offrire volontariamente il contributo dei propri tecnici e funzionari alle amministrazioni colpite.

Sulla rigenerazione urbana è opportuno qui menzionare l'imminente attuazione dei progetti presentati a seguito del bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, pubblicato dal Governo nel 2015. Quella di Comuni e Città metropolitane è stata una risposta importante, che ha visto la presentazione di ben 120 progetti e la richiesta di finanziamenti per un ammontare complessivo pari a due miliardi e 61 milioni di euro. Una risposta che evidenzia come il bando risponda all'esigenza diffusa tra Comuni e Città metropolitane di trovare risorse per dare attuazione a azioni integrate spesso già disponibili a uno stadio avanzato di progettazione. La novità nel bando e nella risposta degli enti sta nell'approccio finalmente integrato con cui viene affrontato il tema della rigenerazione urbana, in virtù del quale le città vedranno attivarsi progetti complessi che spaziano dal recupero di aree dismesse alla realizzazione di nuove aree verdi, dalla realizzazione di piste ciclabili all'edilizia sociale, dai servizi sociali all'innovazione tecnologica.

Quella degli obiettivi di sviluppo sostenibile è quindi una sfida di innovazione e integrazione delle politiche urbane. Molti degli obiettivi tematici riportati nel documento di ASviS e Urban@it non rientrano negli ambiti di competenza comunale. Ciò nonostante gli amministratori e per primi i sindaci, non si tirano indietro rispetto a un'assunzione di responsabilità complessiva riguardo allo sviluppo sostenibile del territorio che i cittadini chiedono loro in quanto istituzione di maggiore prossimità. Per questo Anci ha promosso il rapporto Urbes che, insieme a Istat, ha consentito di fare il punto sulla realtà urbana in Italia rispetto a salute, lavoro, relazioni, cultura, partecipazione attraverso il monitoraggio di 68 indicatori. Tramite il suo osservatorio *Smart City* e, più recentemente, tramite l'attivazione della piattaforma Agenda urbana, Anci ha offerto strumenti di scambio e apprendimento finalizzati all'attivazione di pratiche innovative per lo sviluppo sostenibile.

Se il sistema dei Comuni ha messo in campo un impegno rilevante per conseguire obiettivi di sviluppo sostenibile, lo ha fatto in un contesto di grave difficoltà che ne mette in discussione la possibilità di rispondere alle importanti sfide richiamate anche in questo documento. Basti pensare ai sacrifici chiesti ai Comuni negli ultimi anni, che solo tra il 2010 e il 2016 sono stati pari a 11,3 miliardi di euro, o al blocco del *turn over* che ha comportato la riduzione del personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane nel periodo 2007-2014 di 63.000 unità, passando da 8 a 6,8 dipendenti per 1.000 abitanti.

I Comuni intendono offrire risposte all'altezza delle sfide della sostenibilità, ma devono essere messi in condizione di farlo. L'Ani ha più volte sottolineato come sia necessaria a questo scopo una "agenda urbana nazionale" che, a partire dal segnale positivo rappresentato dal bando per la riqualificazione delle periferie, contribuisca a superare la frammentazione di programmi e risorse per le città e inserisca le politiche urbane in un quadro di obiettivi strategici condivisi e risorse certe e programmate, trovando su questo un terreno di importante sintonia con ASviS e Urban@it. L'Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile può offrire un contributo prezioso in questa direzione, in particolare nel richiamo all'assunzione di responsabilità da parte di tutti i livelli istituzionali coinvolti, a partire da quello nazionale, quale condizione imprescindibile per il perseguimento di traguardi tanto ambiziosi.

1. L'Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile

Il nostro Paese è caratterizzato dall'assenza di un'Agenda urbana e di una politica coordinata per le città. Gli obiettivi e le proposte di *Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile* si propongono di contribuire a superare la frammentazione delle politiche urbane collegandosi alle iniziative internazionali in atto.

Il 2016 è stato caratterizzato da un rilancio a livello globale dei temi dell'Agenda urbana. Il *Pact of Amsterdam. Urban Agenda for the Eu* del 30 maggio scorso ha individuato 12 temi prioritari sui quali si stanno avviando le *partnership* formate da rappresentanti degli Stati membri, da autorità urbane ed esperti con l'obiettivo di individuare proposte di adattamento della legislazione e dei finanziamenti da avanzare agli organismi comunitari entro i prossimi tre anni¹. Finora ne sono state attivate 8.

Il Patto di Amsterdam ha introdotto una discontinuità rilevante con il passato, poiché l'Agenda urbana non è fatta propria dalla Commissione e dagli organismi comunitari come fin qui si era inteso con la formula *Eu urban Agenda* e avviene ad esempio con l'Agenda digitale, ma fa perno sul Consiglio europeo e gli organismi intergovernativi, quali la riunione informale dei Ministri responsabili per le questioni urbane e la coesione territoriale e la riunione dei Direttori generali.

La conferenza Habitat III dell'Onu a Quito (17-20 ottobre 2016) ha adottato la *New urban Agenda* e l'Italia ha elaborato un proprio Rapporto nazionale. Anche in questa elaborazione vi sono dei limiti, perché si tratta di un documento di indirizzo con adesione volontaria da parte degli Stati membri. Ma il fatto positivo è che l'Agenda Onu è fortemente connessa con gli altri *framework* globali come l'Accordo di Parigi della Cop 21 sul cambiamento climatico del dicembre 2015 e, soprattutto, i *Sustainable development goals* dell'Agenda 2030 dell'Onu².

Le politiche urbane in Italia si sono storicamente caratterizzate per una costante, la frammentazione (tra attori diversi all'interno delle amministrazioni centrali dello Stato e tra livelli istituzionali diversi), e per una variabile, l'adattamento ai contesti in cambiamento³. Nel 2012 fu istituito il Coordinamento interministeriale per le politiche urbane (Cipu)⁴ ma si è riunito solo 3 volte⁵, e ora manca sia un referente di governo che una struttura amministrativa dedicata.

Mentre per il legislatore il Cipu, che prevede anche la presenza al suo interno dei rappresentanti delle Regioni e dell'Anci, avrebbe dovuto assicurare un coordinamento *forte* delle politiche

¹ Temi prioritari sui quali attivare le *partnership*: 1. Inclusione dei migranti e dei rifugiati. 2 Qualità dell'aria. 3 Povertà urbana. 4 Politiche abitative. 5 Economia circolare. 6 Occupazione e competenze per l'economia locale. 7 Adattamento climatico (incluse le soluzioni basate sulle infrastrutture verdi). 8 Transizione energetica. 9 Uso sostenibile del suolo e soluzioni basate sui processi naturali. 10 Mobilità urbana. 11 Transizione digitale. 12 Appalti pubblici Innovativi e responsabili.

² I 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, articolati in 169 sotto obiettivi, sono: 1. Sconfiggere la povertà 2. Sconfiggere la fame 3. Salute e benessere 4. Istruzione di qualità 5. Parità di genere 6. Acqua pulita e servizi igienico-sanitari 7. Energia pulita e accessibile; 8. Buona occupazione e crescita economica; 9. Innovazione e infrastrutture 10. Ridurre le disuguaglianze 11. Città e comunità sostenibili 12. Consumo e produzione responsabili 13. Lotta contro il cambiamento climatico. 14. Flora e fauna acquatica. 15 Flora e fauna terrestre. 16 Pace, giustizia e istituzioni solide. 17 *Partnership* per gli obiettivi, <https://sustainabledevelopment.un.org/>

³ M. Allulli, *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e trasformazione*, Roma, Paper Citalia, 2010.

⁴ Articolo 12-bis della legge n 134 del 2012 e Dpcm del 21 gennaio 2013.

⁵ Le prime due il 23 gennaio e il 20 marzo 2013 con la presidenza dal Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca (Governo Monti), la terza il 25 settembre 2013 con la presidenza del Ministro per la Coesione territoriale Carlo Trigilia (Governo Letta).

ordinarie verso le città, il Dpcm istitutivo l'ha trasformato in un organismo *debole* con compiti generici. E questo ne ha decretato il fallimento⁶.

Se in Italia non c'è mai stata una politica coordinata *per le città*, ci sono sempre state e ci sono tuttora politiche *nelle città* (manovre finanziarie, bandi periferie, *smart cities*, infrastrutture di trasporto, politiche abitative, ecc.). La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, con il trasferimento di numerose competenze alle Regioni, ha funzionato da ulteriore alibi per la mancanza di una politica nazionale specifica⁷.

Vi sono però alcuni elementi che vanno in controtendenza e dai quali si può ripartire. La legge Delrio n. 59 del 2014, che con il riconoscimento delle città metropolitane ha dato vita al Pon metro e alla cabina di regia del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. L'abolizione del Patto di stabilità interno per i Comuni, che ha consentito di liberare risorse per gli investimenti, anche se la strada verso l'autonomia finanziaria delle città è ancora lunga. I Patti per le città che sono stati sottoscritti ormai in 12 aree urbane⁸, a cui altri ne seguiranno nei prossimi mesi. Il programma Casa Italia per la prevenzione dei rischi connessi ad eventi naturali, avviato dopo il terremoto nel Centro Italia del 24 agosto 2016, che riguarderà anche le aree urbane. L'assegnazione a 24 comuni e città metropolitane dei primi 500 milioni del Bando periferie della legge n. 208 del 2015.

Il Rapporto 2016 di ASviS propone di "...disegnare, come è stato fatto per le aree interne, una Strategia per lo sviluppo urbano sostenibile, sulla quale sia incardinata l'Agenda urbana nazionale citata anche dal Rapporto italiano preparato qualche mese fa per la Conferenza dell'Onu Habitat III" (p. 83)⁹. All'Assemblea annuale dell'Anci a Bari dello scorso ottobre il Presidente e Sindaco di Bari Antonio Decaro ha proposto "...un nuovo Patto tra Stato e comuni che costruisca una vera e propria Agenda urbana nazionale, analoga a quella europea, che individui nuovi capisaldi della politica di finanza locale e un ruolo maggiore dei comuni nella vita del Paese"¹⁰. Il secondo Rapporto annuale di Urban@it propone che l'Agenda urbana nazionale parta dalle città¹¹.

Nel nuovo quadro costituito dagli obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'Onu, che interessano direttamente e nel loro insieme le città, l'Agenda urbana nazionale deve essere necessariamente basata su di essi, evitando la inutile duplicazione degli strumenti, con obiettivi e dati specifici riferiti alle aree urbane. L'*Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile* potrà così svolgere anche la funzione di articolazione urbana della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile in corso di approvazione¹². Il gruppo di lavoro sul Goal 11 di ASviS insieme ad Urban@it e con il contributo di Anci, che non firma il documento in questa fase ma si propone di

⁶ Nel Rapporto nazionale italiano per Habitat III, del giugno 2016, a p. 43 è scritto: "attuare la norma legislativa che ha istituito il Coordinamento interministeriale per le politiche urbane (CIPU), rivedendone le modalità di funzionamento per renderlo una sede decisionale efficace e idonea all'elaborazione dell'Agenda urbana", http://www.governo.it/sites/governo.it/files/UN_HABITAT_III_ITALY_NATIONAL_REPORT_IT.pdf

⁷ Una classificazione ormai consolidata (E. d'Albergo, *Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale*, Milano, Franco Angeli, 2011) prende in considerazione quattro tipi di politiche urbane degli Stati: esplicite (*target* territoriale mirato) e dirette (governative); esplicite e indirette (altri attori rispetto ai governi); implicite (se influiscono sulle città senza *focus* urbano) e dirette; implicite e indirette.

⁸ Reggio Calabria, Catania, Palermo, Taranto, Bari, Milano, Torino, Genova, Messina, Napoli, Firenze, Cagliari.

⁹ Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto ASviS 2016*, http://www.asvis.it/public/asvis/files/ASviS_RAPPORTO2016.pdf

¹⁰ Antonio Decaro, relazione di apertura XXXIII° Assemblea nazionale ANCI, Bari, 12 ottobre 2016.

¹¹ Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Secondo Rapporto sulle città, *Le agende urbane delle città italiane*, a cura di Gabriele Pasqui con Paola Briata e Valeria Fedeli, Il Mulino, 2017.

¹² Il Ministero dell'Ambiente, dopo la presentazione del documento *Posizionamento italiano rispetto ai 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Onu* (15 febbraio 2017) http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/posizionamento_italia_sdgs_3_2_15022017.pdf, il 21 marzo scorso ha presentato la proposta di Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/snsvs_bozza_2_0_13032017_1.pdf

condividerlo al termine del percorso di consultazione, intende contribuire ad essa con questo documento.

Dopo i primi due capitoli introduttivi, il capitolo 3 relativo agli obiettivi è suddiviso in 18 paragrafi di cui i primi 12 corrispondono ai temi prioritari del Patto di Amsterdam, altri 5 agli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu che risultano esclusi e un altro, il 3.17, dedicato al tema fondamentale degli investimenti e dell'autonomia finanziaria delle città.

Ciascuno dei 18 temi è articolato in: 1. obiettivi internazionali; 2. la situazione dell'Italia; 3. obiettivi nazionali e azioni necessarie. Gli obiettivi nazionali sono quantificati in base agli indicatori più significativi, sono temporalmente definiti di norma al 2030 e sono scelti in modo da risultare comprensibili anche per i non addetti ai lavori. Al termine di ciascun paragrafo è contenuto un box di sintesi.

Le azioni necessarie costituiscono la griglia dell'Agenda urbana che dovrà essere ulteriormente sviluppata, anche con l'indicazione delle risorse pubbliche e private utili al raggiungimento degli obiettivi. E' inoltre essenziale realizzare un sistema di monitoraggio e di comunicazione pubblica, con un preciso riferimento al territorio urbano, che indichi di anno in anno i risultati conseguiti e la distanza dagli obiettivi stabiliti.

A questo scopo risulta di grande utilità la prima lista di indicatori diffusa da Istat insieme al *Rapporto sul Benessere equo e sostenibile 2016* (14 dicembre 2016)¹³, alla quale nel presente documento ci si è riferiti, privilegiando quelli per i quali è disponibile il confronto su scala almeno europea.

L'Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile viene resa in tal modo uno strumento utile in diverse direzioni convergenti tra di loro: a) per i cittadini, che sono portati a comprendere meglio l'utilità degli obiettivi di sviluppo sostenibile e ad adottare cambiamenti nei propri stili di vita; b) per i Sindaci e gli amministratori locali, che sono legittimati nella propria azione di governo da precisi obiettivi da conseguire, compresa la richiesta al Governo delle politiche necessarie per raggiungerli; c) al Governo, alle Regioni e agli altri attori (economici, sociali, associativi, culturali e di ricerca, ecc.) che, facendo perno e investendo sulle città, creano migliori condizioni per attuare la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

Il Governo italiano dovrebbe proporre in sede europea che gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 rappresentino lo sviluppo della Strategia Europa 2020, ora sostituita dalle 10 priorità della Commissione Junker e sottoposta ad un lungo dibattito dall'esito incerto, come proposto dal portavoce dell'ASviS Enrico Giovannini¹⁴. Ad essi dovrebbero essere collegati di conseguenza i Programmi nazionali di riforma (Pnr) e gli altri strumenti economico – finanziari previsti dal Semestre europeo.

Intanto potrebbe dare l'esempio, elaborando uno strumento di programmazione specifico con queste caratteristiche a fianco del Pnr integrando le norme sul Benessere equo e sostenibile (Bes), le quali prevedono che gli indicatori, selezionati da uno specifico Comitato, vengano allegati al Documento di economia e finanza (Def) e che entro il 15 febbraio di ogni anno il Ministro dell'Economia

¹³ <http://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/obiettivi-di-sviluppo-sostenibil/gli-indicatori-istat-per-lo-svil>

¹⁴ Enrico Giovannini, portavoce di ASviS: «L'Europa a cui aspiriamo deve mettere al centro delle proprie politiche il percorso che l'Onu ha disegnato con l'Agenda 2030» (intervento al convegno ASviS *Europe Ambition 2030* in occasione delle celebrazioni per il 60° anniversario dei Trattati di Roma, 23 marzo 2017, che ha dato vita ad una coalizione di 14 importanti organizzazioni della società civile europea con un appello ai Capi di stato e governo)». La Comunicazione della Commissione europea *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, 22 novembre 2016, COM(2016) 739, è stata ritenuta insufficiente da *SDG Watch Europe*, la quale ha proposto che l'Europa si ponga come *leader* dell'Agenda Onu 2030, https://media.wix.com/ugd/09175c_047ef35bf97f4cdf85b820e881e3e96f.pdf

riferisca al Parlamento sul loro andamento.

I comuni e le città metropolitane che lo decidono potrebbero autonomamente inquadrare i loro strumenti di programmazione nell'ambito degli obiettivi dell'*Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile*, adottandoli e sottoscrivendoli, dopo un'adeguata consultazione, sulla base del documento di ASviS e Urban@it in collaborazione con Anci.

2. Il territorio urbano

L'Agenda è basata su indicatori¹⁵, applicati per quanto possibile al territorio urbano e nel confronto europeo e globale con le altre città, dai quali sono ricavati i dati che servono ad individuare sia il posizionamento attuale che gli obiettivi al 2030.

Ma cosa sono le città? Le trasformazioni nel tessuto urbano, in Italia come in molti altri contesti, hanno messo in crisi il concetto stesso di città basato su un centro con le periferie intorno ad esso. I confini delle città si sono ormai dissolti creando ampie regioni urbane nelle quali i territori intermedi, quelli della dispersione, hanno i problemi maggiori. Le politiche per le città non possono perciò essere ridotte a politiche per i capoluoghi e i confini amministrativi esistenti, come ha sostenuto più volte Alessandro Balducci, dimostrano ormai la loro completa obsolescenza¹⁶.

Lo schema proposto dall'European Environment Agency nel 2009 individua tre tipologie di aree urbane: la prima si basa su un *approccio puramente amministrativo*; la seconda utilizza invece un *approccio di tipo morfologico* dove la forma dell'area urbana è definita in termini prettamente fisici (densità di popolazione, estensione dell'edificato, reti e infrastrutture, presenza di zone industriali e commerciali, ecc.); infine la terza tipologia si avvale di una *approccio funzionale* dove la forma dell'area urbana è definita dall'influenza che la città esercita sul territorio circostante in termini socio-economici, produttivi, di erogazioni di servizi, ecc¹⁷.

Nel 2011 Oecd ed Eurostat hanno elaborato una definizione armonizzata di città e delle aree circostanti¹⁸. Per definire il territorio urbano hanno individuato le *Functional urban areas (Fua)* usando la densità della popolazione per identificare i nuclei (*core*) urbani (>1.500 abitanti/kmq; >50.000 abitanti) e i flussi degli spostamenti per ragioni di lavoro (>15% dei flussi in uscita di ciascun comune verso il nucleo) per identificare gli *hinterland* i cui mercati del lavoro sono fortemente integrati con il nucleo.

Istat classifica i sistemi locali in base agli spostamenti quotidiani per ragioni di studio e di lavoro, che in Italia erano 955 nel 1981 e sono diventati 661 nel 2011. Su questa base ha recentemente

¹⁵ Il 7 – 10 marzo 2017 la Commissione statistica dell'Onu ha approvato una bozza di risoluzione sugli indicatori (245) e i target per lo sviluppo sostenibile sottoposta al Consiglio economico e sociale dell'Onu (Ecosoc), ultimo passo verso la piena definizione degli indicatori SDGs, <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/2017-2-IAEG-SDGs-E.pdf>. Ad essi si sono aggiunti gli indicatori diffusi da Istat il 14 dicembre 2016 insieme al *Rapporto sul Benessere equo e sostenibile 2016*.

¹⁶ A. Balducci, introduzione a Urban@it *Le agende urbane delle città italiane* (cit.); A. Balducci, *Processi di regionalizzazione urbana: ripensare la questione urbana*, presentazione al convegno *Oltre la metropoli*, Roma, Università Roma Tre, 8 marzo 2017, <http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2017/03/ripenare-la-questione-urbana.pdf>; Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *I dossier delle città metropolitane* (a cura di G. Vetritto), <http://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/i-dossier-delle-citt%C3%A0-metropolitane/>

¹⁷ EEA Report, n. 5/2009, p. 11.

¹⁸ Una città (*city*) consiste in una o più unità amministrative locali (Lau) dove la maggioranza della popolazione vive in un centro urbano di almeno 50.000 abitanti. Una grande città (*greater city*) è un'un'agglomerazione urbana che si allarga oltre i confini amministrativi della città. Un'area urbana funzionale (*functional urban area*) consiste nella città e nella sua zona di pendolarismo circostante.

presentato un *e-book* molto interessante *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*¹⁹ che li suddivide in tre tipologie: 21 sistemi locali delle principali realtà urbane, 86 sistemi locali afferenti a città di media grandezza/importanza e il resto dei sistemi locali (504).

Nella conclusione del capitolo II, di Raffaella Chiocchini e Sandro Cruciani, è scritto: "...è possibile quindi affermare che approssimare le aree urbane italiane attraverso la delimitazione dei 21 sistemi locali individuati sia sostanzialmente soddisfacente come strumento per lo studio e l'analisi delle peculiarità urbane che le contraddistinguono". Da un confronto anche con gli altri sistemi di classificazione del territorio urbanizzato risulta che il metodo fondato sui sistemi locali regge, anche se "...sarebbe utile e auspicabile avviare una riflessione approfondita e multidisciplinare sul tema delle classificazioni del territorio, del quale l'individuazione delle città e delle aree urbane rappresenta uno dei principali aspetti, anche in virtù del ruolo primario queste svolgono nei processi di sviluppo, sia nazionali che internazionali...una corretta e condivisa delimitazione delle aree urbane ha una immediata ricaduta sulla coerenza delle misure a supporto degli interventi di sviluppo e in generale delle policy" (*ibidem*, p. 22).

Da qualche anno Eurostat, in collaborazione con Oecd e in base a una definizione armonizzata a livello globale, ha classificato il territorio per *grado di urbanizzazione* (*Degurba database*)²⁰ calcolando la densità della popolazione su una griglia territoriale regolare costituita da tre tipi di celle di 1 Km².²¹ Il vantaggio è di garantire la confrontabilità tra contesti nazionali e regionali diversi, gli svantaggi sono l'utilizzo del solo criterio della densità della popolazione e una certa arbitrarietà nell'attribuzione del grado di densità alle singole celle.

I diversi tipi di celle sono utilizzate per suddividere il territorio in tre parti:

- 1) le aree più densamente popolate (*cities*) hanno la maggioranza della popolazione che vive nelle celle definite come *centri urbani* (grado 1);
- 2) le aree a densità intermedia di popolazione (*towns and suburbs*) hanno la maggioranza della popolazione che vive nelle celle definite come *raggruppamenti urbani* ma che non sono città (grado 2);
- 3) le aree rurali (*rural areas*) hanno la maggioranza della popolazione che vive nelle celle definite come *rurali* (grado 3).

Le *aree urbane* (*urban areas*) sono le aree più densamente popolate più quelle a densità intermedia di popolazione (*cities, towns and suburbs*).

Nel Rapporto della Commissione europea e di Un-Habitat *The state of european cities 2016*²² sono stati presentati per la prima volta i dati basati sulla concentrazione della popolazione globale suddivisa in celle di 1 km².²³

I nuovi dati producono un cambiamento molto rilevante delle stime precedenti sulla popolazione urbana mondiale del *World Urbanisation Prospect* dell'Onu che era basato sulle definizioni

¹⁹ <http://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf>

²⁰ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/overview> . Va consultata anche la *Urban data platform* della Ue <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/urban-data-platform>

²¹ Il grado di urbanizzazione definisce tre tipi di celle di 1 km²: un centro urbano (*urban centre*) consiste in celle contigue con una densità di almeno 1.500 abitanti/km² e una popolazione totale di almeno 50.000 abitanti; un raggruppamento urbano (*urban cluster*) consiste in celle contigue con una densità di almeno 300 abitanti/km² e una popolazione totale di almeno 5.000 abitanti; le celle rurali (*rural grid cells*) sono quelle fuori dai raggruppamenti urbani.

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf

²³ <http://ghsl.jrc.ec.europa.eu/>

nazionali.

Nel 2014 la popolazione urbana globale (gradi 1 e 2 di urbanizzazione) era l'85%, mentre prima era stimata al 54%, con una differenza di ben + 31%. Le differenze fondamentali riguardavano l'Africa (81%) e Asia (89%) mentre in base ai nuovi dati l'Ue a 28 aveva una popolazione urbana del 72,1% nel 2015 (367 milioni di abitanti sui 508 complessivi), mentre prima era stimata del 74% (-1,9%).

Una differenza ben maggiore di quella dell'Ue a 28 si registra nella stima della popolazione urbana italiana. Nel 2015 la popolazione delle aree urbane italiane (gradi 1 e 2 di urbanizzazione) era stimata all'81,1% (49 milioni di abitanti sui 61 complessivi) al quinto posto nell'Ue a 28 dopo Malta (99,8%), Olanda (85,3%), Gran Bretagna (85,1%) e Belgio (81,9), mentre prima era considerata solo del 68% (+ 13,1%). La Germania era al 77,6%, la Spagna al 73,5% e la Francia al 65,3%.

Mentre nello stesso anno l'Italia con il 33,8% risultava al 20° posto nell'Ue a 28 per popolazione nelle aree più densamente popolate (grado di urbanizzazione 1), con il 47,3% era invece al secondo posto dopo il Belgio per popolazione nelle aree a densità intermedia di popolazione (grado di urbanizzazione 2). E' una prova ulteriore che *il modello urbano italiano è diffuso* sia nelle città medie che nelle nuove regioni urbane dei territori post-metropolitani.

Nel documento ovunque possibile sono utilizzati gli indicatori per i quali sono disponibili i dati Eurostat suddivisi per grado di urbanizzazione. Solo quando non è possibile si utilizzano altri indicatori con i dati Eurostat, e in assenza indicatori con dati nazionali.

3. Obiettivi

3.1 Occupazione e competenze per l'economia locale

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nell'obiettivo 8 *Crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile* (per l'occupazione in modo particolare nei sotto obiettivi 8.5 *Entro il 2030, raggiungere la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutte le donne e gli uomini* e 8.6 *Entro il 2020, ridurre sostanzialmente la percentuale di giovani disoccupati che non seguano un corso di studi o che non seguano corsi di formazione*) e nell'obiettivo 9 *Promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile*.

Una maggiore occupazione è uno dei cinque obiettivi fondamentali della Strategia Europa 2020: l'impegno è ad innalzare al 75% il tasso di occupazione per la fascia di età compresa fra i 20 e i 64 anni. Nel caso dell'Italia la traduzione nazionale dell'obiettivo comporta un traguardo del tasso di occupazione al 67-69%.

Secondo dati recentemente diffusi da Eurostat, nel 2015 il tasso di occupazione relativo alle persone da 20 a 64 anni nell'Ue a 28 aveva raggiunto il valore del 70,1%, 0,2 punti percentuali in meno rispetto al valore di 70,3% del 2008. Dopo avere toccato il valore minimo del 68,4% nel 2012 e 2013, questo decisivo indicatore è salito di 0,8 punti percentuali nel 2014 e di ulteriori 0,9 punti nel 2015 avvicinandosi così ai valori raggiunti prima della crisi (2008 in Usa, 2011 crisi dei debiti sovrani in Europa)²⁴.

Questo confronto fra il 2008 e il 2015 evidenzia *performance* molto differenti fra i vari Paesi: in

²⁴ Eurostat, 2020, t2020_10

undici nazioni questo tasso di occupazione è salito (in Germania del 4%), mentre in altri si sono registrate rilevanti cadute (-11,4% in Grecia e -6,5% in Spagna).

Disaggregato per sesso, nel 2015 nell'Ue a 28 il tasso di occupazione presentava i valori del 75,8% per gli uomini e del 64,2% per le donne. In un confronto di lungo termine si osserva che il tasso di occupazione maschile è rimasto invariato negli ultimi dieci anni, mentre quello femminile è salito di 4,3 punti percentuali (nel 2005 era infatti il 60%).

La posizione dell'Italia

La crisi economica e finanziaria ha colpito l'Italia più duramente dell'Unione europea. Se si guarda all'evoluzione del Pil il nostro Paese ha fatto registrare nel periodo 2008-2016 tassi sempre inferiori alla media Ue a 28 con un divario complessivo in nove anni di oltre dodici punti percentuali nella dinamica di sviluppo. Il Pil dell'Ue a 28 nel 2016 è stato superiore di oltre 5 punti a quello del 2007, mentre quello italiano è ancora inferiore di oltre 7 punti²⁵.

Le città italiane soffrono di più la crisi rispetto alle città europee. Nel 2015 il reddito medio pro capite delle aree più densamente popolate risultava inferiore al 2011 (19.312 euro nel 2015, 19.395 nel 2011), mentre nelle stesse aree dell'Ue a 28 e nello stesso periodo il reddito medio è cresciuto (19.728 euro nel 2015, 18.659 euro nel 2011)²⁶.

Il tasso di occupazione delle persone in età da 20 a 64 anni nel 2015 in Italia era il 60,5%, quasi dieci punti in meno della media Ue a 28 (70,1%)²⁷.

Per gli uomini si registrava nello stesso anno un tasso di occupazione del 70,6%, più basso di oltre cinque punti rispetto alla media Ue a 28 (75,8%). Il divario è stato molto più ampio per le donne, che in Italia presentavano un tasso di occupazione del 50,6% (inferiore di oltre tredici punti percentuali alla media Ue a 28 del 64,2%). È importante segnalare che per le donne questo tasso di occupazione era il secondo più basso di tutta l'Ue a 28 e si confronta con valori del 73,6% in Germania, del 71,3% nel Regno Unito, del 66% in Francia e del 56,4% in Spagna. Peggiora della situazione italiana era solo quella della Grecia con un tasso di occupazione femminile del 46%.

A livello europeo la variazione del tasso di occupazione delle persone in età da 20 a 64 anni in relazione al grado di urbanizzazione è contenuta (fig. 1). Nel 2015 si passava infatti dal 70,2% nelle aree a densità intermedia di popolazione al 70% nelle aree più densamente popolate e al 69,7% nelle aree rurali. Anche a livello italiano si presenta lo stesso fenomeno, su valori sistematicamente più bassi: sempre nel 2015 questo parametro presentava valori leggermente più elevati nelle aree più densamente popolate (61,3%) rispetto alle aree a densità intermedia di popolazione (60,5%) e alle aree rurali (59,6%). La dimensione territoriale non sembra quindi incidere in modo rilevante su questo indicatore sia a livello europeo che italiano.

Se in Italia osserviamo i divari territoriali del solo tasso di occupazione femminile la forbice si amplia, passando nel 2015 dal 52,9% nelle aree più densamente popolate al 50,1% nelle aree a densità intermedia di popolazione e al 48,4% nelle aree rurali. È invece molto più contenuta la variazione dei tassi di occupazione maschili, che oscillavano nello stesso anno fra il 71% delle aree a densità intermedia di popolazione, il 70,8% delle zone rurali e il 70% delle aree più densamente popolate. Introducendo la variabile del genere in Italia, e in misura più contenuta nell'Ue a 28,

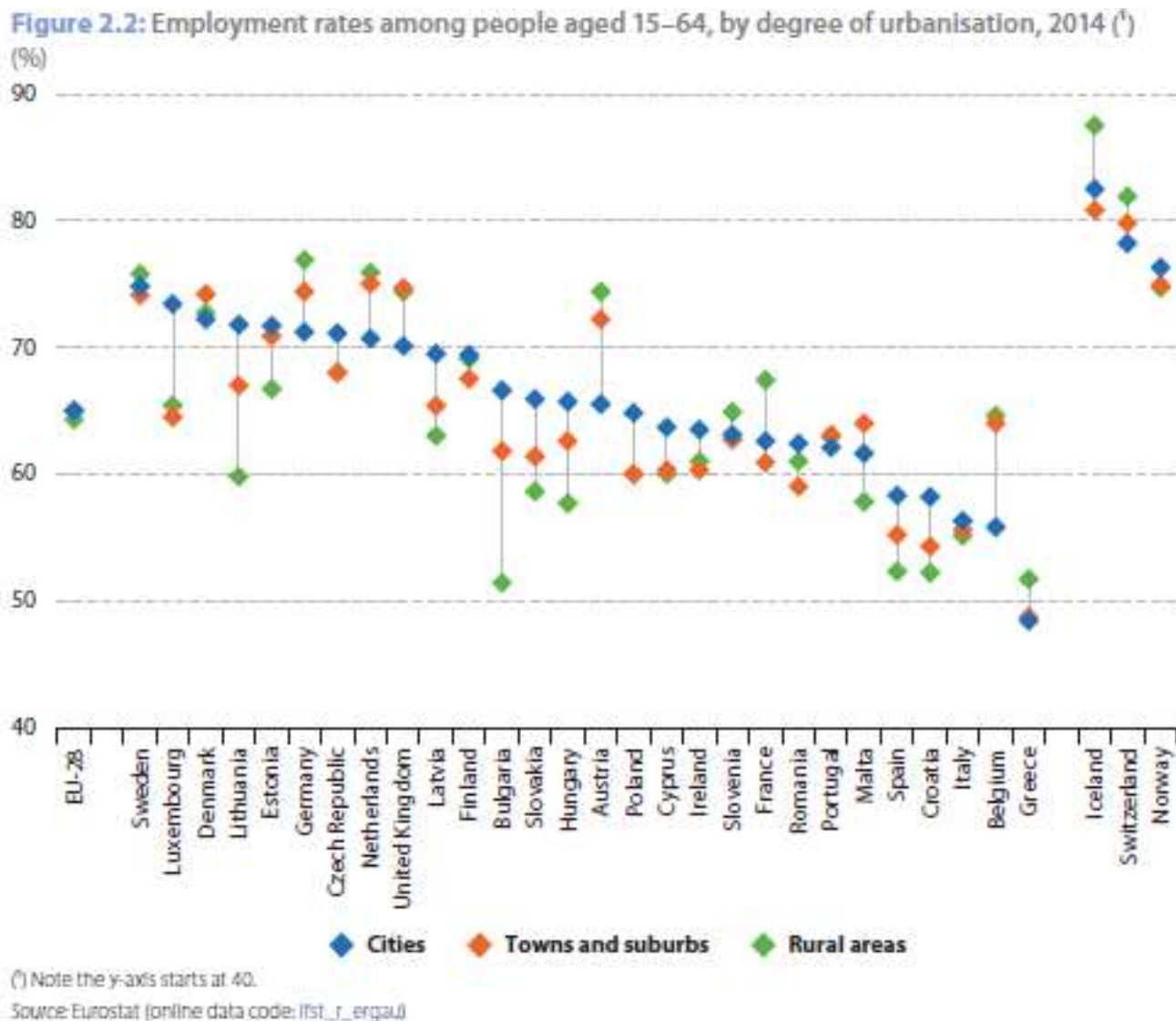
²⁵ [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth,_2004%E2%80%9314_\(%25_change_compared_with_the_previous_year;_average_2004%E2%80%9314\)_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Real_GDP_growth,_2004%E2%80%9314_(%25_change_compared_with_the_previous_year;_average_2004%E2%80%9314)_YB15.png)

²⁶ Eurostat, *ilc_di17*

²⁷ Eurostat, *Degurba lfst_r_ergau*

l'incidenza della dimensione territoriale sul livello di occupazione appare più evidente per le donne. Per valutare il funzionamento del mercato del lavoro, e più in generale del sistema economico e sociale, l'altro indicatore decisivo è il tasso di disoccupazione per le persone in età da 20 a 64 anni.

FIG. 1



Fonte: Urban Europe – Statistics on cities, towns and suburbs – 2016 Edition pag. 38

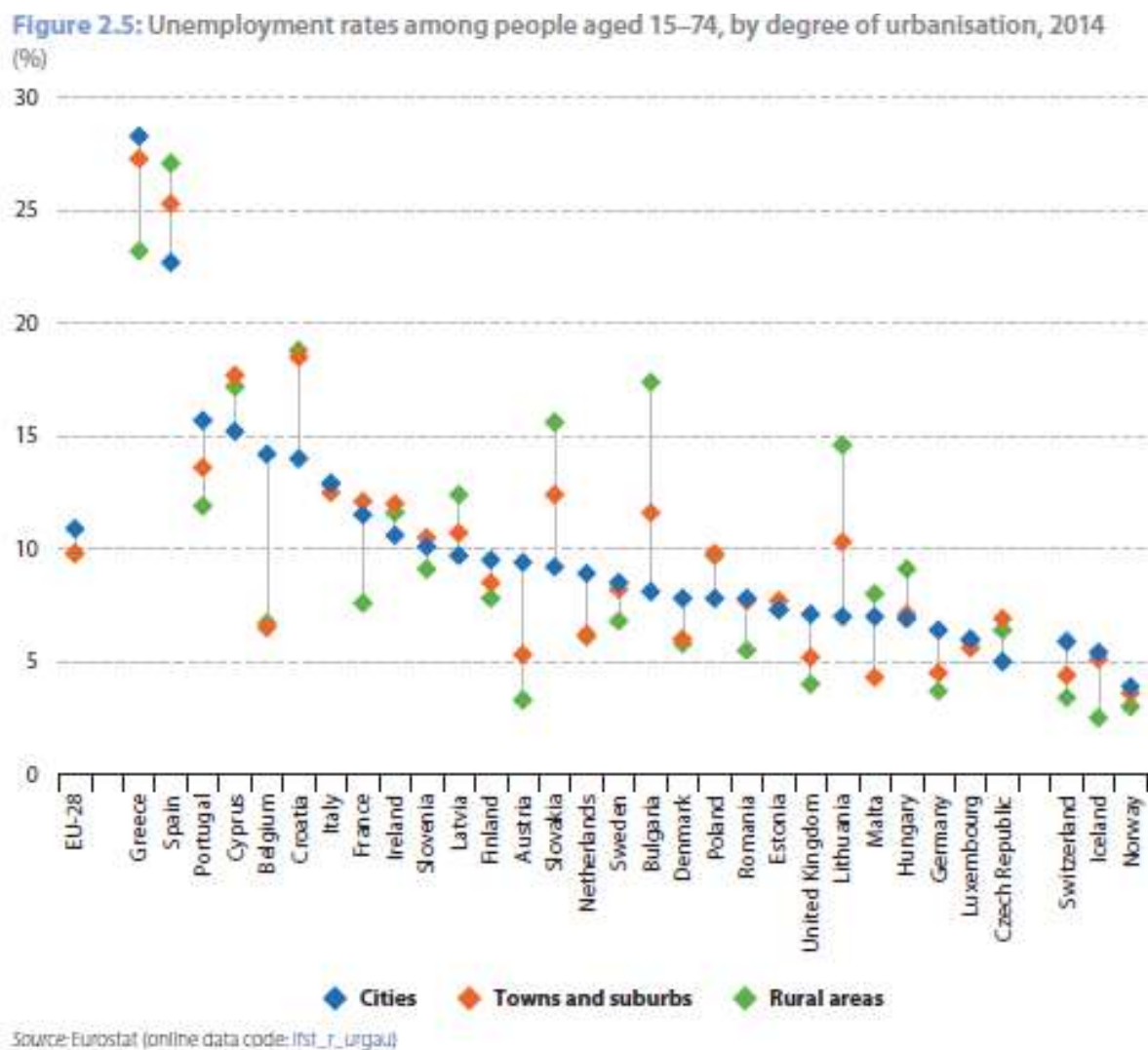
Nell'Ue a 28 nel 2015 questo parametro ha registrato un valore del 9,2%, in sensibile riduzione rispetto al valore massimo del 10,6% raggiunto nel 2013²⁸. In Italia il tasso di disoccupazione nel 2015 era dell'11,7%, in calo rispetto al valore massimo del 2014 pari a 12,5%. Significativi i confronti dei divari per genere: in Europa il tasso di disoccupazione maschile nel 2015 era pari a 9,1% (11,2% in Italia) e quello femminile 9,3% (12,4% in Italia).

Valutando l'andamento del tasso di disoccupazione per grado di urbanizzazione (fig. 2), a livello

²⁸ Eurostat, Degurba lfst_r_urgau

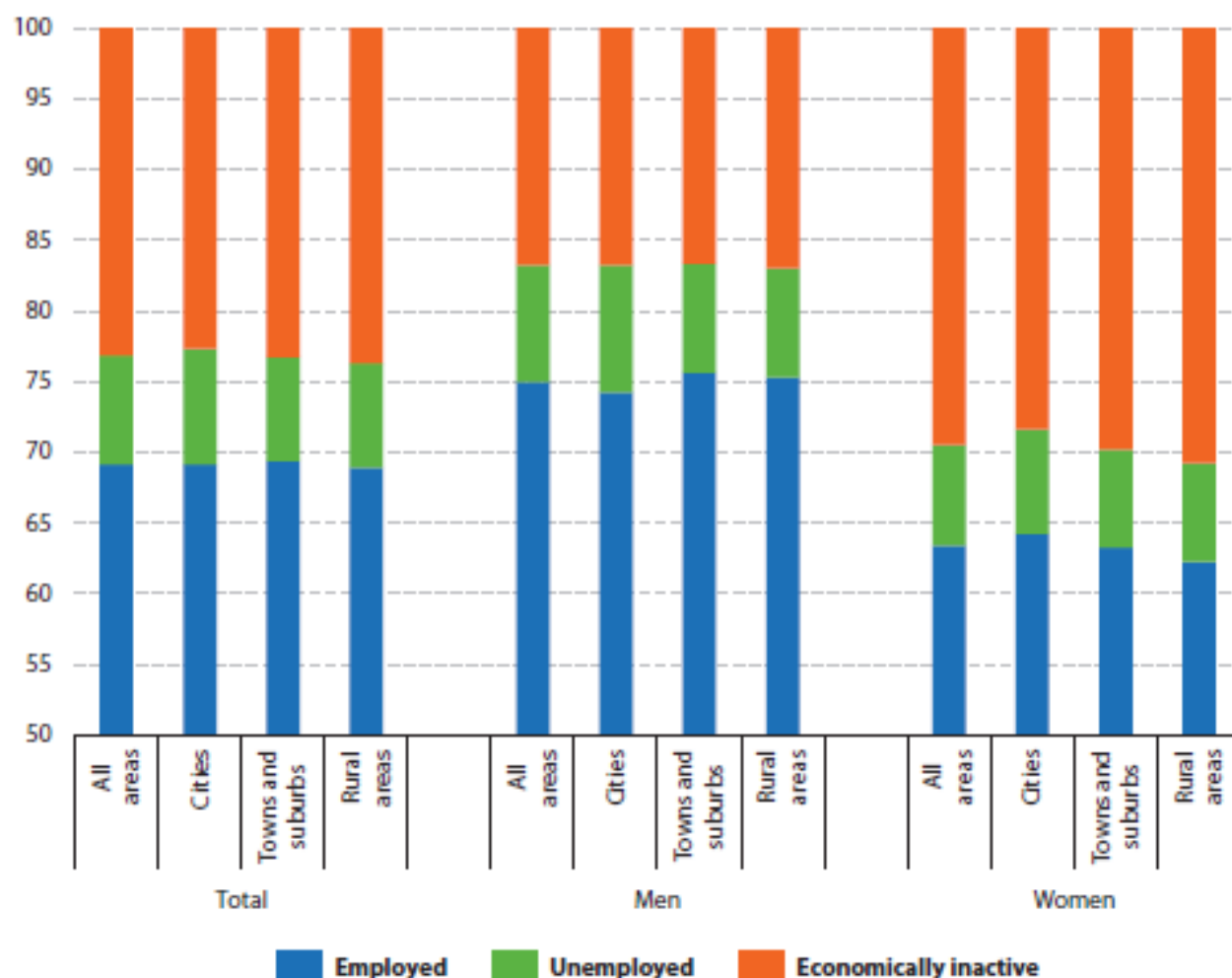
europeo nel 2015 il valore più elevato si registrava nelle aree più densamente popolate (9,7%), scendendo al 9% nelle aree rurali e all'8,8% nelle aree a densità intermedia di popolazione. In Italia i valori erano invece compresi fra il 12,1% delle aree più densamente popolate, l'11,8% nelle aree rurali e l'11,4% nelle aree a densità intermedia di popolazione. Anche in Italia, come a livello europeo, la disoccupazione presenta quindi valori più elevati nelle aree più densamente popolate e più contenuti nelle aree a densità intermedia di popolazione. Per uno sguardo di insieme alla condizione lavorativa per grado di urbanizzazione nell'Ue a 28 nel 2014 si veda la fig. 3.

FIG. 2



Fonte: Urban Europe – Statistics on cities, towns and suburbs – 2016 Edition pag. 42

FIG. 3

Figure 9.1: Working status of the population aged 20–64, by degree of urbanisation, EU-28, 2014 ⁽¹⁾
(%)

⁽¹⁾ Note the y-axis starts at 50.

Source: Eurostat (online data code: ifsa_pgauws)

Fonte: Urban Europe – Statistics on cities, towns and suburbs – 2016 Edition pag. 179

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Per il tasso di occupazione nella fascia d'età 20-64 anni il ritardo dell'Italia è preoccupante, in modo particolare per le donne. ***L'obiettivo per le aree urbane (aree più densamente popolate e area a densità intermedia di popolazione, gradi 1 e 2 di urbanizzazione) è raggiungere nel 2030 il traguardo che l'Europa si era posta per il 2020, cioè il conseguimento della percentuale del 75%.***

A tal fine sono necessari:

- 1) incentivi, anche di carattere fiscale, per le aziende che assumono giovani a tempo indeterminato, oltre ad un sistema efficace di centri per l'impiego, di formazione ricorrente e di sostegno economico alle persone che perdono il posto di lavoro per metterle in condizione di trovarne un altro;

- 2) un adeguato sistema di formazione professionale, di istruzione tecnica e di alternanza tra scuola e lavoro sull'esempio del sistema duale in vigore in Germania e che ha dimostrato di essere efficace;
- 3) nuovi strumenti finanziari (*seed capital*, *venture capital*) e incubatori d'impresa per favorire la nascita di *start-up*, oltre ad incentivi e supporti per l'aggregazione in reti delle imprese esistenti;
- 4) la costituzione di acceleratori d'impresa, che sono la seconda e fondamentale fase dopo la nascita delle *start-up*, con l'obiettivo di metterle in contatto con i fondi *equity*, i quali rappresentano una soglia più bassa del *venture capital* e sono remunerati con azioni dell'impresa, e favorire il loro collegamento con il mondo delle imprese tradizionali, attraverso modelli di accelerazione basati su percorsi di *mentoring* e iniziali finanziamenti contenuti;
- 5) la creazione di luoghi per l'economia creativa e della conoscenza (*living labs*, *community hubs*), favorendo l'incontro alla domanda e dell'offerta a partire da una mappa degli immobili industriali e artigianali dismessi anche attraverso Fondi immobiliare a cui i proprietari potrebbero conferire i loro immobili dismessi per valorizzarli;
- 6) lo sviluppo di politiche di trasferimento della ricerca in tutti i campi (sull'esempio dei *Research policy units* delle Università britanniche) e di *open access* dei suoi risultati, secondo quanto indicato anche a livello internazionale per le ricerche finanziate oltre il 50% con fondi pubblici.

BOX PAR. 3.1 OCCUPAZIONE

Obiettivi internazionali:

- ✓ Strategia Europa 2020: innalzare al 75% il tasso di occupazione 20-64 anni, Italia 67-69%. Nel 2015 era il 70,1%, - 0,2% rispetto al 2008.

Posizione dell'Italia:

- ✓ Nel 2015 era il 60,5%, ben al di sotto della media europea (con importante gap di genere: 70,6% uomini e 50,6% donne), senza differenze rilevanti per grado di urbanizzazione come nel resto dell'Ue a 28 (città 61,3%, città di minori dimensioni e sobborghi 60,5%).

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane è raggiungere nel 2030 il traguardo che l'Europa si era posta per il 2020, cioè il conseguimento del tasso di occupazione del 75%.

Azioni necessarie:

- ✓ Incentivi, anche di carattere fiscale, per le aziende che assumono giovani a tempo indeterminato; b) centri per l'impiego, formazione ricorrente e sostegno economico alle persone che perdono il posto di lavoro per permettere che ne trovino un altro; c) formazione professionale e alternanza scuola lavoro come in Germania; d) nuovi strumenti finanziari per le start-up e acceleratori d'impresa; e) strategie conciliazione vita-lavoro per aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

3.2 Povertà urbana e riduzione dell'ineguaglianza

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso negli obiettivi 1 *Porre fine a ogni forma di povertà nel mondo* e 10 *Ridurre l'ineguaglianza all'interno e fra le nazioni*.

La lotta alla povertà e all'emarginazione è uno dei cinque obiettivi fondamentali della strategia Europa 2020: l'impegno è raggiungere entro quella data il traguardo di almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazioni di povertà ed emarginazione in meno rispetto al 2008. Nel caso dell'Italia la traduzione nazionale dell'obiettivo comporta un traguardo di 2,2 milioni in meno di persone in queste situazioni rispetto al 2008.

Nel 2015 nell'Ue a 28 oltre 118,5 milioni di persone (pari al 23,7% della popolazione) erano a rischio di povertà o di esclusione sociale. Questa situazione viene rilevata sulla base della collocazione degli individui in almeno una delle tre seguenti condizioni: a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (che rappresenta un indicatore di povertà relativa); con un'accentuata deprivazione materiale (che fotografa una situazione di povertà assoluta); persone fino a 59 anni d'età appartenenti a nuclei familiari con un'intensità occupazionale molto bassa.

Nell'Ue a 28 il numero di persone in queste condizioni è aumentato a partire dal 2010 fino a raggiungere il picco nel 2012 per poi diminuire ma rimanendo maggiore del 2008, anno di riferimento dell'obiettivo (+ 1,593 milioni nel 2015), che resta perciò ancora molto lontano²⁹.

La posizione dell'Italia

In Italia la percentuale della popolazione a rischio di povertà e di esclusione sociale nel 2015 era più alta di cinque punti percentuali rispetto alla media dell'Ue a 28 (28,7% rispetto a 23,7%) e risultava in aumento rispetto al valore del 25,5% del 2008. In termini assoluti le persone in questa situazione nel 2015 erano 17,470 milioni (a fronte di 15,080 milioni nel 2008).

Nel 2015 la posizione dell'Italia rispetto alla media dell'Ue a 28 era peggiore per tutti i tre parametri considerati, con una particolare accentuazione negativa rispetto al 2008 per quanto riguarda la condizione di accentuata deprivazione materiale. Le persone a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali erano infatti il 19,9% della popolazione (media Ue a 28 17,3%). Gli individui in condizione di accentuata deprivazione materiale erano l'11,5% della popolazione (media Ue a 28 8,1%). Infine le persone in età fino a 59 anni che vivevano in nuclei familiari con intensità occupazionale molto bassa sono l'11,7% (media Ue a 28 10,5%)³⁰.

Anche la distanza dall'obiettivo della Strategia Europa 2020 (-2,2 milioni) era ben maggiore dell'Ue a 28, con +2,387 milioni di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale nel 2015 rispetto al 2008. Una distanza di più del doppio rispetto all'obiettivo.

Le persone a rischio di povertà o esclusione sociale nelle aree europee più densamente popolate nel 2015 erano quasi 48,3 milioni pari al 24% del totale. Nelle stesse aree in Italia e nello stesso anno il loro numero era di 5,9 milioni pari al 28,7% della popolazione³¹ (fig. 4).

Nelle aree europee a densità intermedia di popolazione sempre nel 2015 vivevano in questa condizione oltre 34,7 milioni di persone pari al 22,1% del totale. Nelle stesse aree del nostro Paese e nello stesso anno le persone coinvolte erano circa 8,5 milioni, pari al 29,5% della popolazione.

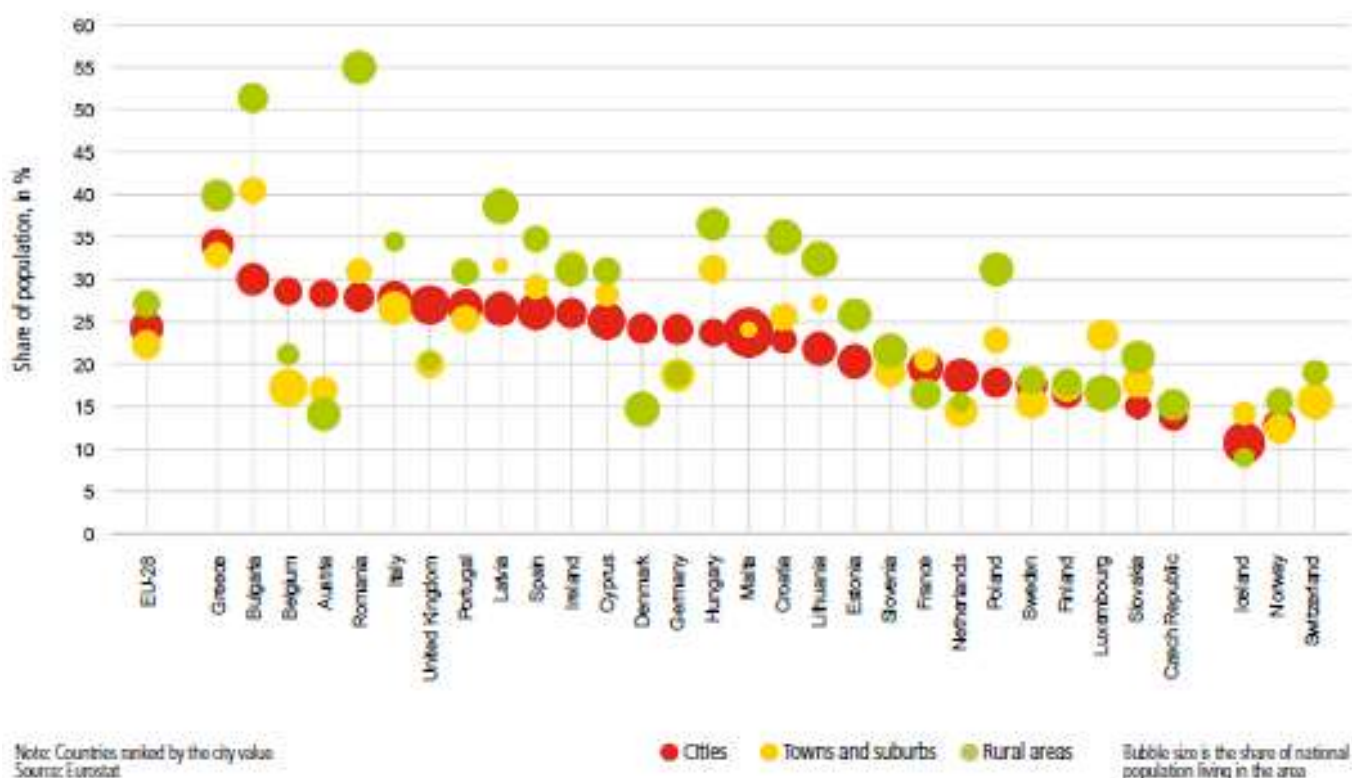
²⁹ Eurostat, Europa 2020, t2020_50

³⁰ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics/it

³¹ Eurostat, Income and living condition, ilc_peps13

FIG. 4

Figure 4.8. Risk of poverty or social exclusion, by degree of urbanisation, 2014.



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 95

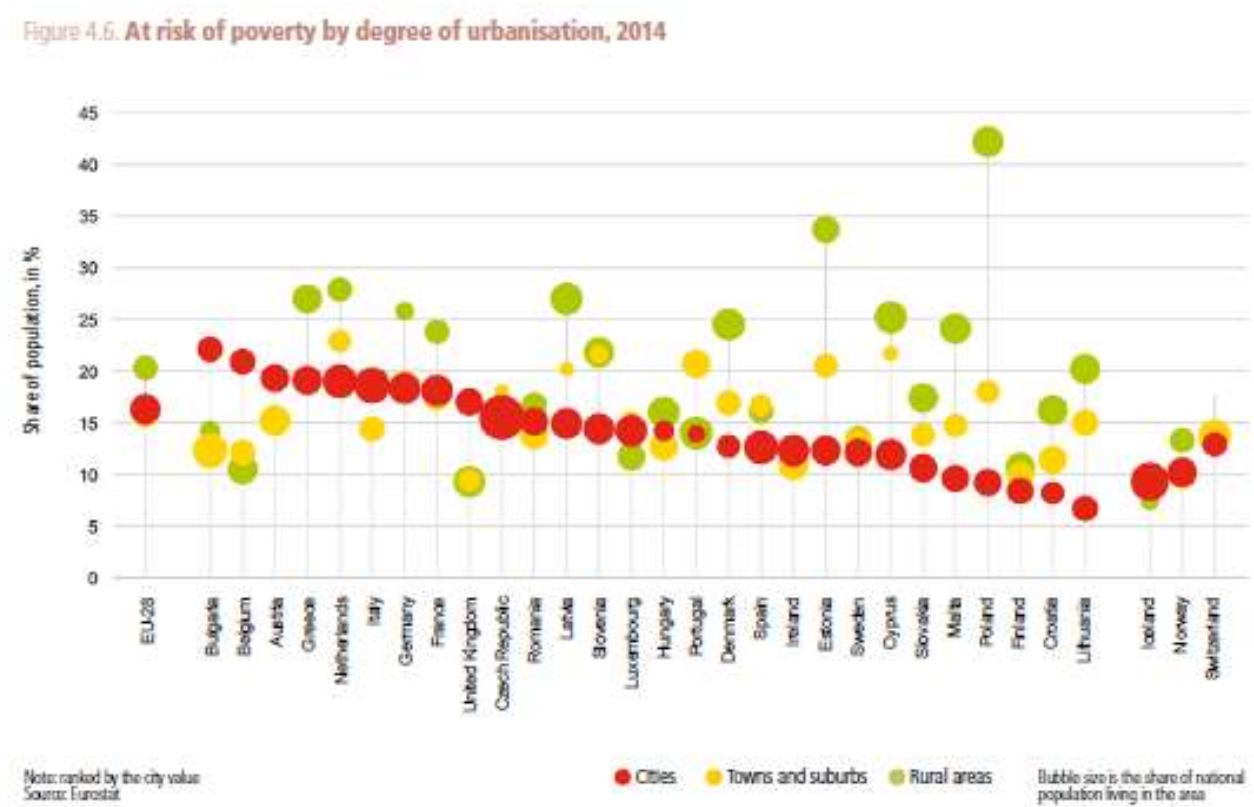
Infine nelle aree rurali europee si trovavano in questa situazione quasi 35,5 milioni di persone, il 25,5% del totale, mentre in Italia nelle stesse aree le persone coinvolte erano poco meno di 3,1 milioni, il 26,8% della popolazione.

Il confronto con l'Ue a 28 evidenzia per il nostro Paese percentuali di individui a rischio di povertà ed esclusione sociale sistematicamente più elevati nelle aree urbane, con il valore più alto e lo scarto rispetto alla media europea più accentuato nelle aree a densità intermedia di popolazione. Nelle aree rurali la situazione è relativamente migliore, con valori assoluti e di deviazione rispetto alla media europea più contenuti. Disaggregando i valori in relazione alle tre possibili condizioni di povertà ed esclusione sociale e per grado di urbanizzazione nel 2015, nel confronto tra Italia e Ue a 28 si ottengono i risultati che seguono.

Per la condizione di povertà relativa (fig. 5): aree italiane più densamente popolate 19,3% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 16,7%); aree italiane a densità intermedia di popolazione 20,3% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 16%); aree rurali italiane 20,2% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 19,8%).

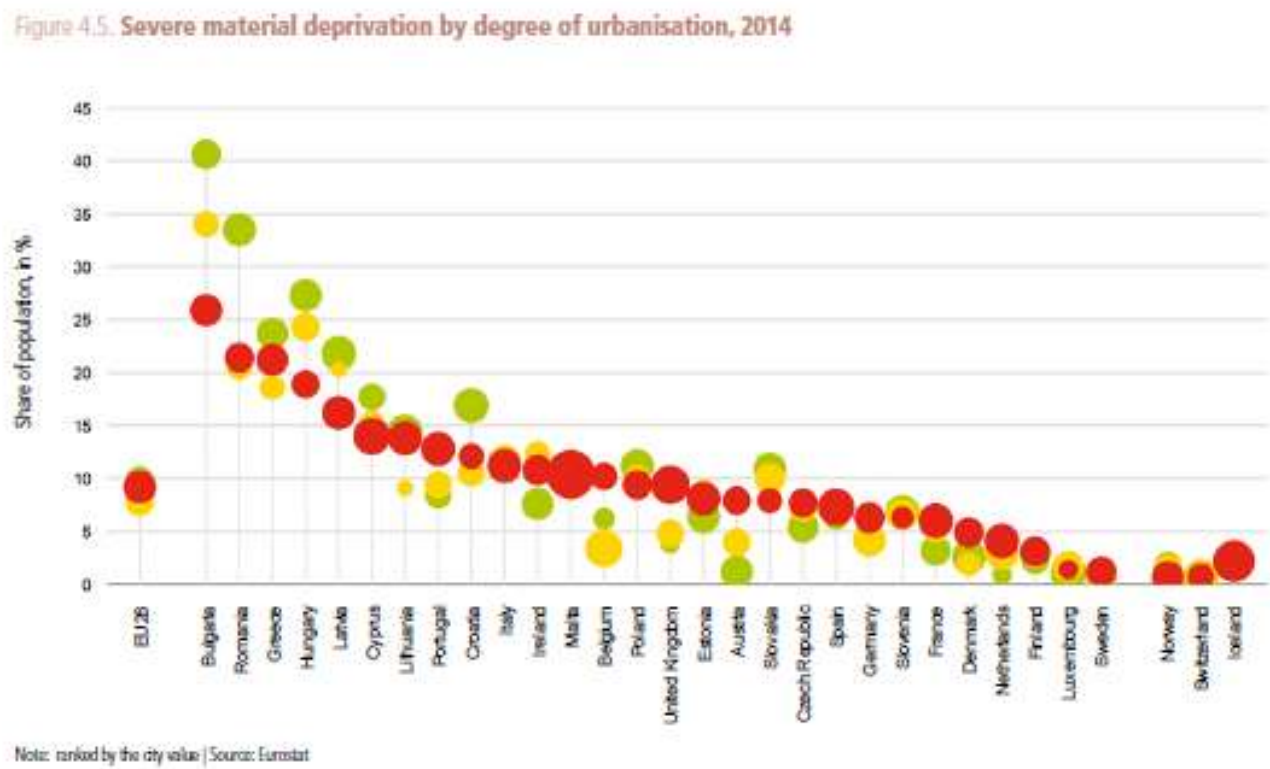
Per la situazione di povertà assoluta (fig. 6): aree italiane più densamente popolate 12% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 8,4%); aree italiane a densità intermedia di popolazione 12,6% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 7,5%); aree rurali italiane 7,7% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 8,3%).

FIG. 5



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 94

FIG. 6

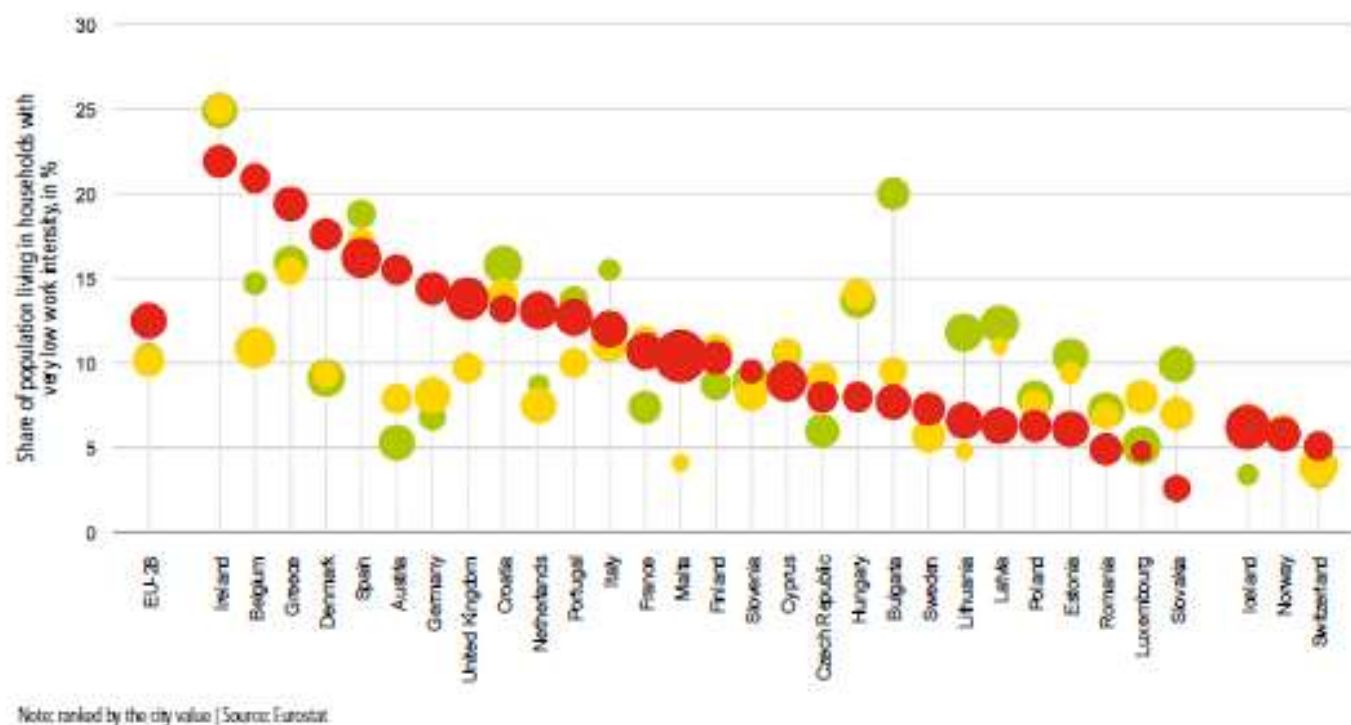


Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 94

Per la condizione di intensità occupazionale molto bassa (fig. 7): aree italiane più densamente popolate 12% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 12,2%); aree italiane a densità intermedia di popolazione 11,7% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 10%); aree rurali italiane 11,2% del totale della popolazione (media Ue a 28 nelle stesse aree 9,1%).

FIG. 7

Figure 4.7. Very low work intensity by degree of urbanisation, 2014



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 95

Da questi dati appare evidente la situazione di forte criticità che si registra nelle aree urbane italiane rispetto alla media europea per quanto riguarda le condizioni di povertà relativa e assoluta. Risulta invece migliore la comparazione per il parametro dell'intensità occupazionale molto bassa.

Nel confronto nazionale le aree rurali rispetto alle aree urbane registrano incidenze comparabili della povertà relativa e della ridotta intensità lavorativa, mentre in queste aree la situazione per l'incidenza della povertà assoluta è nettamente migliore. Nel confronto europeo le aree rurali italiane registrano scostamenti più favorevoli, che assumono segno positivo per la povertà assoluta, con un'accentuazione negativa per il parametro dell'intensità occupazionale molto bassa.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Il ritardo dell'Italia in questo campo è molto grave. ***L'obiettivo per le aree urbane è raggiungere nel 2025 il traguardo che l'Europa si era posta per il 2020, cioè contribuire alla riduzione di 20 milioni di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale rispetto al 2008, che per l'Italia comporta un traguardo di 2,2 milioni di persone in meno in questa condizione rispetto allo stesso***

anno. Questo significa 1,7 milioni in meno in queste condizioni nelle aree urbane italiane nel 2025 rispetto al 2008³².

A tal fine sono necessari:

- 1) una attuazione conseguente con una dotazione di risorse adeguate della legge n 33 del 2017 la quale: *a)* introduce per la prima volta nel nostro Paese il Reddito di inclusione (Rei) come misura nazionale di contrasto della povertà, che costituisce un livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale; *b)* riordina le prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà; *c)* rafforza il coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali;
- 2) un fermo orientamento a che gli interventi previsti dalla legge si fondino sulle due componenti complementari del contributo economico e dei servizi alla persona, garantiti attraverso il *welfare* locale, al quale deve essere assicurato un finanziamento adeguato per un'azione efficace capace di modificare le condizioni di vita delle persone senza ridursi all'erogazione del solo sussidio economico;
- 3) una valutazione dei risultati della sperimentazione condotta nelle maggiori città con l'attivazione del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) con il pieno coinvolgimento dei comuni interessati. Il Sia è una misura - ponte di contrasto alla povertà che prevede un beneficio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate nelle quali almeno un componente sia minorenni oppure sia presente un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata;
- 4) uno sviluppo del Piano nazionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, previsto dalla legge di Stabilità per il 2016 (n. 208 del 2015), nel quale i comuni e le città svolgano un ruolo essenziale di raccordo tra l'erogazione del Reddito di inclusione e l'attivazione dei servizi territoriali per percorsi personalizzati, valutando l'impatto organizzativo della nuova misura e assicurandone il necessario rafforzamento, e proponendosi di unificare a livello territoriale gli interventi sociali promossi da livelli istituzionali diversi;
- 5) un'attenzione particolare all'equità delle condizioni di accesso al Reddito di inclusione attraverso l'utilizzo dello strumento dell'Isee e sulla base del criterio del reddito disponibile, che dovrà servire da riferimento per la quantificazione del beneficio tenendo anche conto dei costi dell'abitare;
- 6) un incisivo sistema di monitoraggio e valutazione del nuovo sistema di interventi per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, per verificarne l'efficacia ed incrementarne la qualità anche in relazione al conseguimento dell'obiettivo impegnativo previsto dall'Agenda Onu 2030 (*Porre fine a ogni forma di povertà nel mondo entro il 2030*).

³² E' il valore ricavato in base alla quota di popolazione che viveva nelle aree urbane italiane nel 2015 (81,1%).

BOX PAR. 3.2 POVERTA'

Obiettivi internazionali:

- ✓ Strategia Europa 2020: - 20 milioni di persone del 2008, Italia – 2,2 milioni. Nel 2015 era + 1,6 milioni il 23,7% della popolazione.

Posizione dell'Italia:

- ✓ Nel 2015 era + 2,4 milioni, una distanza di più del doppio rispetto all'obiettivo, il 28,7% della popolazione (città 28,7%, città di minori dimensioni e sobborghi 29,5%), pari a 17,5 mln di persone di cui 9,2 mln di donne.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane è -1,8 milioni di persone al 2025 rispetto al 2008 (- 3,7 milioni rispetto al 2015) per contribuire a raggiungere, in proporzione alla loro popolazione, l'obiettivo nazionale 2020 di - 2,2 milioni.

Azioni necessarie:

- ✓ a) attuazione della legge che introduce il Reddito di inclusione (Rei) assicurando l'omogeneità tra nord e sud; b) sviluppo del *welfare* locale come fondamentale pilastro complementare; c) Piano nazionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale come previsto dalla legge di stabilità per il 2016; d) valutazione dell'efficacia del nuovo sistema di interventi.

3.3 Politiche abitative e rigenerazione urbana

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nei sotto obiettivi 11.1 *Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e l'ammodernamento dei quartieri poveri* e target 7.3 *Entro il 2030, raddoppiare il miglioramento del tasso globale di efficienza energetica.*

La difficoltà di accedere ad un alloggio e a servizi di base adeguati è parte integrante delle condizioni di povertà e di grave deprivazione materiale delle persone, anche se non esistono obiettivi europei specifici in materia. Il sotto obiettivo 11.1 va quindi necessariamente collegato all'obiettivo europeo di lotta alla povertà e all'emarginazione della Strategia Europa 2020.

Le politiche su clima ed energia caratterizzano il profilo internazionale dell'Ue come uno dei perni mondiali per la lotta ai cambiamenti climatici. La base di queste politiche è il *Pacchetto clima ed energia 2020*³³ del 2007 che prevede miglioramento dell'efficienza energetica dell'Ue del 20%.

Il quadro *Clima ed energia al 2030*³⁴ prevede un obiettivo di incremento di efficienza energetica di almeno il 27% rispetto allo scenario di riferimento tendenziale, senza per il momento specificare gli obiettivi nazionali.

³³ Consiglio Ue 8 – 9 marzo 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/93153.pdf

³⁴ <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/2030-energy-strategy>

Nella Comunicazione *Energia pulita per tutti gli europei* del 30 novembre 2016³⁵, la Commissione Europea ha innalzato al 30% l'obiettivo minimo di efficienza energetica al 2030 dichiarando la necessità di metterla *al primo posto* nelle politiche energetiche della Ue. La modifica della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, prevista nello stesso pacchetto: «.....accelererà i tassi di ristrutturazione edilizia, rafforzando le disposizioni sulle strategie di ristrutturazione degli edifici nel lungo termine, con l'obiettivo di decarbonizzare il parco immobiliare entro la metà del secolo.....La proposta invita gli Stati membri a concentrare gli investimenti anche a favore dei consumatori in condizioni di povertà energetica, dal momento che l'efficienza energetica è uno dei metodi migliori per affrontare le cause profonde di questo genere di povertà».³⁶

Ma il quadro europeo al 2030 è ancora costruito sull'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media globale entro 2°C rispetto ai livelli pre-industriali. La Cop 21 di Parigi del dicembre 2015 ha adottato un obiettivo più ambizioso, perseguire nel lungo termine «.....tutti gli sforzi necessari per limitare tale aumento a 1,5°C». Questo richiede di calcolare nuovi obiettivi europei e nazionali verso una completa decarbonizzazione dell'economia, come hanno proposto gli Stati generali della green economy nel 2016.

Secondo la loro proposta, il nuovo obiettivo da assumere per l'efficienza energetica a livello nazionale è *una diminuzione dei consumi al 2030 di almeno il 40% rispetto allo scenario tendenziale, pari a oltre 20 Mtep finali in meno rispetto ai valori attuali, moltiplicando all'incirca per due l'impegno pur importante registrato negli ultimi anni*. Nel solo settore civile, comprendente i servizi e il residenziale, che da solo è responsabile di oltre il 35% delle emissioni nazionali di CO2 da processi energetici, i consumi dovranno ridursi al 2030 di 8-10 Mtep, con un taglio pari a circa il 20-25% dei consumi 2015³⁷.

La posizione dell'Italia

Il nostro Paese, in base a tutti gli indicatori disponibili, mostra una condizione abitativa peggiore della media dell'Unione europea soprattutto nelle aree più densamente popolate.

L'indicatore più significativo è la quota di popolazione in situazione di grave disagio abitativo, che nel 2015 nelle aree più densamente popolate italiane era dell'11,3% mentre in quelle della Ue a 28 era del 4,8%, quindi più del doppio, con una preoccupante tendenza ad aumentare dal 2013 ad oggi, mentre a livello europeo è in diminuzione³⁸

E' un risultato confermato da un altro indicatore di cui sono disponibili i dati solo relativi a tutto il territorio, la deprivazione abitativa, da cui risulta che nel 2015 in Italia il 21,8% della popolazione totale viveva in un'abitazione con almeno uno dei quattro tipi di deprivazione considerati³⁹.

³⁵ Nella Comunicazione della Commissione *Energia pulita per tutti gli europei*, 30 novembre 2016, COM (2016)860, è scritto: «L'efficienza energetica è la fonte di energia maggiormente disponibile a livello universale. Metterla al primo posto rispecchia il fatto che la fonte di energia più conveniente e più pulita è l'energia che non deve essere prodotta o utilizzata».

³⁶ Ibid.

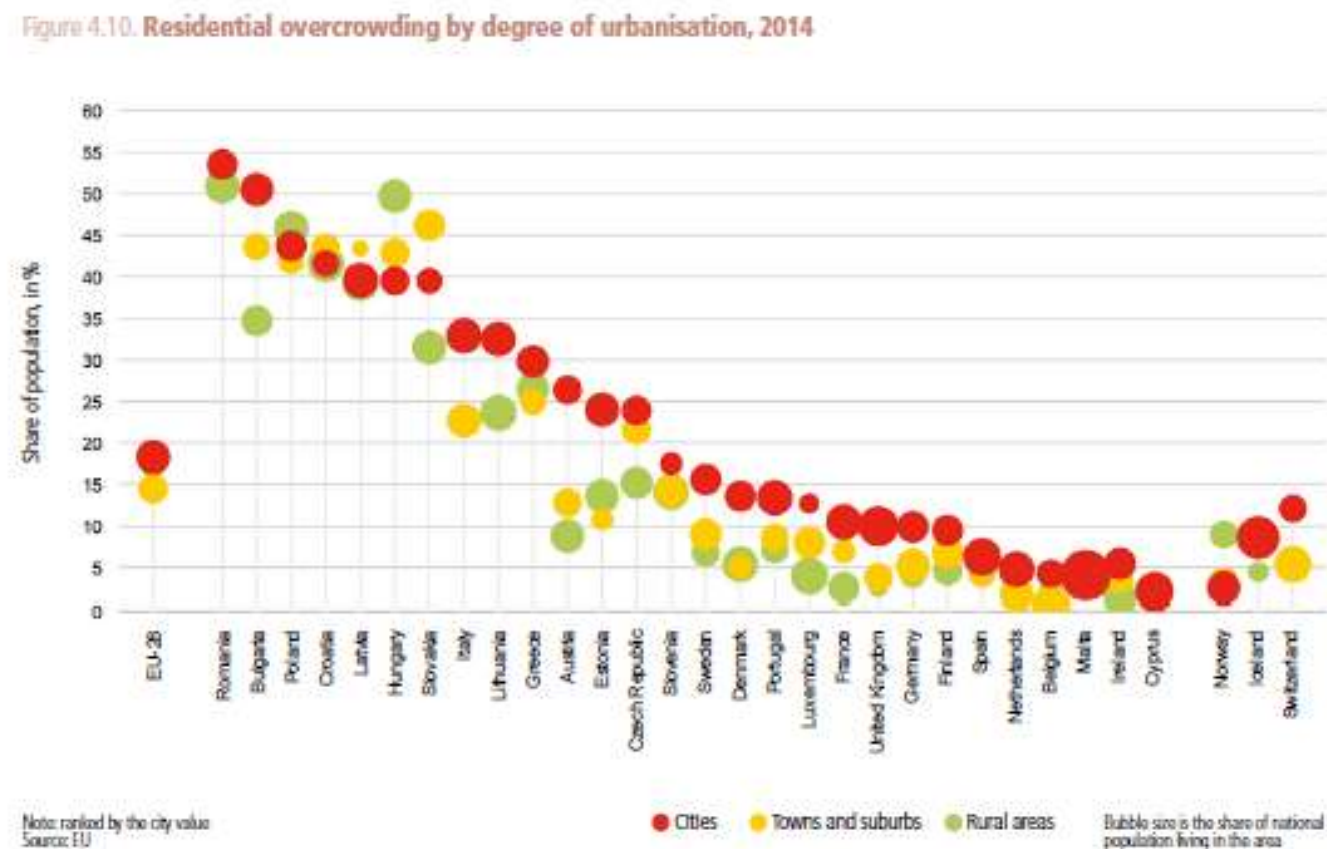
³⁷ Stati generali della Green economy, *Proposte per una nuova Strategia energetica nazionale sostenibile al 2030 per l'Italia*, 2016.

³⁸ Eurostat Silc ilc_mdho06d. Per condizione di grave disagio abitativo si intende vivere in un alloggio sovraffollato e che presenta almeno una di queste criticità: tetto danneggiato, assenza di doccia e servizi igienici nell'alloggio, abitazione priva di adeguata illuminazione interna.

³⁹ Eurostat Silc ilc_mddd04b. I tipi di deprivazione dell'abitazione considerati sono: infiltrazioni, umidità nelle pareti, nel pavimento, nelle fondamenta o fessurazioni nelle finestre o nel pavimento; mancanza di bagno o doccia in casa; mancanza del gabinetto interno per l'uso esclusivo degli abitanti; problemi di scarsità di illuminazione.

Nelle aree italiane più densamente popolate nel 2015 il numero medio delle stanze per persona era minore (1,3) rispetto alla media delle città europee (1,5)⁴⁰ e la popolazione in condizione di sovraffollamento abitativo quasi il doppio (35%) della media delle stesse aree europee (17,9%), con anche in questo caso una tendenza all'aumento dal 2012 in poi mentre nell'Ue 28 diminuisce⁴¹ (fig. 8).

FIG. 8



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 98

Anche la quota di popolazione totale per la quale la casa in affitto a costo di mercato costa di più della media (fig. 9) in Italia nel 2015 (32,7%) era maggiore della media Ue 28 (27,3%)⁴².

Questa situazione difficile è confermata dai dati solo nazionali delle domande nelle graduatorie per un alloggio pubblico (650.000 nel 2013)⁴³, dei provvedimenti di sfratto eseguiti (77.536) e richiesti (150.353) nel 2014⁴⁴ e delle persone senza dimora (50.724) nel 2014⁴⁵.

⁴⁰ Eurostat Silc ilc_lvho04d

⁴¹ Eurostat Silc ilc_lvho05d. Per sovraffollamento abitativo si intende una situazione nella quale non sono disponibili un numero minimo di stanze per abitante a seconda dell'età.

⁴² Eurostat Silc ilc_lvho07c

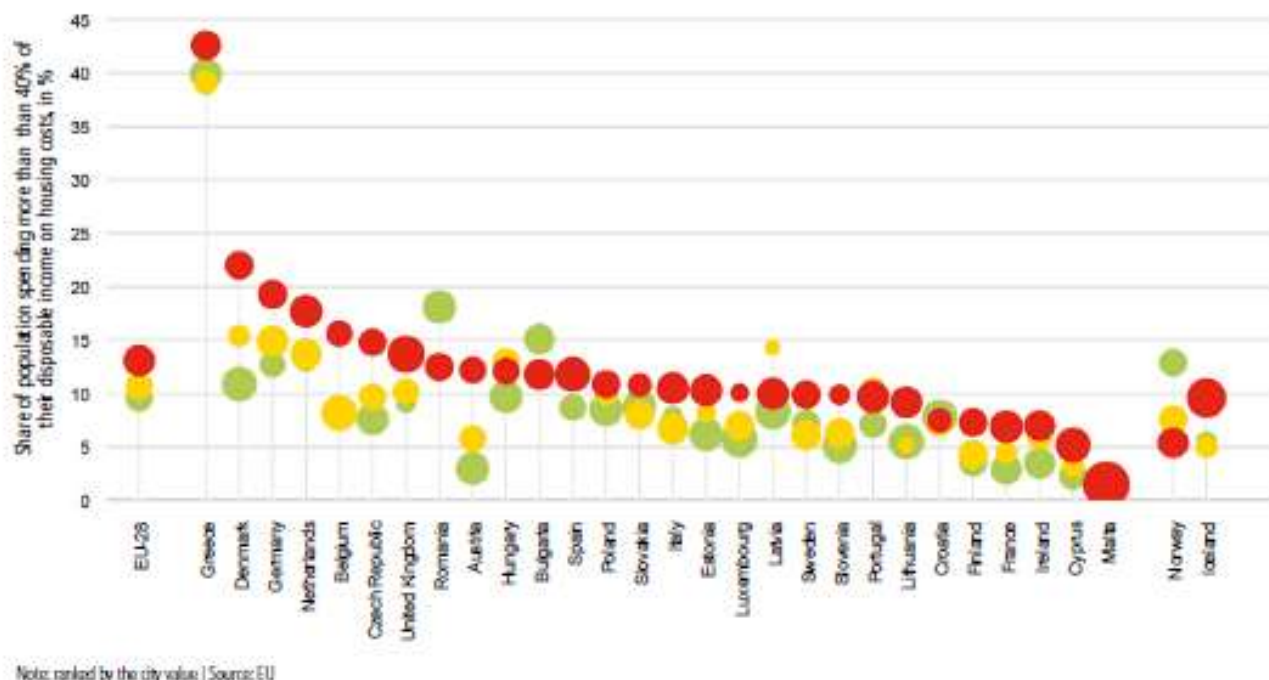
⁴³ Federcasa 2014 e 2015.

⁴⁴ Ministero dell'Interno 2015.

⁴⁵ Istat 2014.

FIG. 9

Figure 4.11 Housing cost overburden by degree of urbanisation, 2014



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 99

Le richieste di asilo in Italia nel 2016 sono state 122.960 sulle 1.258.865 dell'Ue 28, con un aumento di circa il 100% sul 2014 in media con l'Ue a 28⁴⁶. La popolazione Rom, Sinti e Camminati era di 150.000 persone sui 6.162.100 dell'Ue a 28 nel 2013⁴⁷.

Il patrimonio di edilizia residenziale del nostro Paese è, dal punto di vista energetico, tra i meno efficienti in Europa. Vi sono 12,2 milioni di edifici e 31 milioni di abitazioni. Oltre il 60% degli edifici ha più di 45 anni ed è perciò antecedente alla prima legge sul risparmio energetico, la n. 373 del 1976⁴⁸.

L'obiettivo europeo dell'aumento del 20% dell'efficienza energetica prevede nel 2020 il raggiungimento di 1483 Mtep di consumo complessivo di energia primaria nell'Ue 28 e di 158 Mtep in Italia pari al 13,4%. Nel 2015 l'Ue 28 era a 1529,6 Mtep di consumo complessivo e l'Italia a 149,6 Mtep, quindi già oltre l'obiettivo assegnato⁴⁹.

Questo buon risultato è stato ottenuto grazie agli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica, che secondo le stime del Cresme hanno interessato dal 1998 al 2015 il 51% delle famiglie e il 40% delle abitazioni⁵⁰, al conto termico ed ai titoli di efficienza energetica (i cosiddetti certificati bianchi) che sono serviti ad incentivare economicamente gli interventi.

⁴⁶ Eurostat Silc migr_asyappctza

⁴⁷ Consiglio di Europa 2012.

⁴⁸ Enea, *Rapporto annuale efficienza energetica (Raee) 2016*, p. 105.

⁴⁹ Eurostat t2020_33

⁵⁰ Enea, Raee, cit.

Si calcola che quasi il 40% del consumo nazionale di energia avviene negli edifici. Nelle abitazioni, due terzi dei fabbisogni sono imputabili al riscaldamento.

Gli edifici rappresentano perciò un immenso giacimento di risorse energetiche risparmiabili, considerato che le attuali conoscenze tecniche consentono già oggi di realizzare *edifici a energia quasi zero*, i cosiddetti *Near zero energy building* (Nzeb) della Direttiva 2010/31/UE, anche attraverso il recupero edilizio. Il fabbisogno energetico eventuale residuo deve essere prodotto *in loco o nelle vicinanze* in conformità alla definizione di Nzeb della Direttiva citata, a beneficio della resilienza delle famiglie, delle attività produttive, delle economie locali e dell'economia nazionale, contribuendo così anche alla mitigazione del cambiamento climatico.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Per l'Italia il tema delle condizioni abitative va assunto come diritto all'accesso alla casa per le fasce sociali più deboli. ***Per raggiungere l'obiettivo al 2030 la quota di popolazione in situazione di grave disagio abitativo nelle aree urbane deve essere ridotta di due terzi, portandola dall'attuale 11,3% a sotto la quota del 4% (l'attuale media UE 28 è del 4,8%).***

L'obiettivo non può essere raggiunto con le modalità del ciclo edilizio espansivo che finora abbiamo conosciuto, ma deve essere conseguito intervenendo sul patrimonio edilizio esistente e riconvertendo le aree degradate o dismesse. Per questo va vista in stretta e inscindibile connessione con gli interventi per la rigenerazione urbana, per l'efficienza energetica degli edifici che può essere un volano fondamentale e per la messa in sicurezza del patrimonio edilizio (programma *Casa Italia* avviato dopo il terremoto nelle regioni centrali iniziato nell'agosto scorso).

Le aree urbane sono fondamentali per conseguire il nuovo obiettivo per l'efficienza energetica al 2030 che consiste nel ridurre di almeno il 40% i consumi rispetto allo scenario tendenziale. Per il settore civile, comprendente i servizi e il residenziale, la riduzione dei consumi dovrà essere del 20-25% rispetto al 2015 come in tutto il territorio nazionale, con una riduzione di 30,3 Mtep⁵¹.

A tal fine sono necessari:

- 1) una Strategia nazionale per la rigenerazione urbana (Rapporto nazionale per Habitat III, p. 25) che coordini i finanziamenti esistenti (Piano città legge n.134 del 2012, aree urbane degradate legge n. 190 del 2014, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie legge n. 208 del 2015, programma *Casa Italia* del 2016), con un approccio integrato in grado di affrontare le problematiche edilizie (sicurezza degli edifici, efficienza energetica, ecc.) insieme a quelle sociali e di miglioramento della qualità dell'ambiente urbano soprattutto nelle zone più vulnerabili e nelle periferie, perseguendo l'obiettivo essenziale di estendere decisamente la quota di alloggi disponibili a basso costo per questo tipo di domanda in crescita soprattutto nelle aree urbane anche per effetto dei flussi migratori;
- 2) un incremento delle risorse stanziato dal Piano casa (legge n. 80 del 2014) per il recupero e la manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (Erp), per il sostegno alla locazione delle fasce più deboli attraverso Agenzie per la casa finalizzate anche al reperimento di alloggi a canone concordato con idonee forme di garanzia pubblica, per la realizzazione di nuovi alloggi sociali intervenendo sul patrimonio abitativo esistente, per l'accelerazione dell'utilizzo delle risorse dei Fondi immobiliari per il *social housing*;
- 3) la programmazione dell'accoglienza ai rifugiati al fine di alleggerire la pressione sulle città (cfr. paragrafo 3.4);

⁵¹ E' il valore ricavato in base alla quota di popolazione che viveva nelle aree più densamente popolate italiane nel 2015 (81,1%).

- 4) l'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminati;
- 5) un aggiornamento della Strategia energetica nazionale (Sen) per adeguarla i nuovi obiettivi (cfr. par. 3.8) definendo traguardi al 2030 sull'efficienza energetica in edilizia coerenti con la traiettoria di decarbonizzazione del comparto edilizio al 2050, come indicato nel pacchetto energia della Commissione Europea del 30 novembre 2016;
- 6) l'estensione ai condomini e ai comparti edilizi delle detrazioni fiscali per il risparmio energetico attualmente previste per le singole unità immobiliari, con idonee misure di prestito e di incentivazione che intervengano anche sul patrimonio immobiliare non residenziale;
- 7) l'adozione di piani per la *Staged deep renovation*, la ristrutturazione profonda di un edificio articolata in una serie di fasi pianificate, secondo le raccomandazioni del Joint research center dell'Ue⁵²;
- 8) l'attuazione del Piano d'azione nazionale per incrementare gli edifici ad energia quasi zero (Nzeb) conseguente alla Direttiva 2010/31/Ue, la quale prevede che entro il 31 dicembre 2020 tutti gli edifici di nuova costruzione abbiano le caratteristiche energetiche di edifici a energia quasi zero e a partire dal 31 dicembre 2018 tutti gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici e di proprietà di questi ultimi;
- 9) il potenziamento delle sperimentazioni già in atto nei contesti urbani per lo sfruttamento delle reti intelligenti (*smart grid*) per elettricità, gas e acqua.

BOX PAR. 3.3 ABITAZIONI

Obiettivi internazionali:

- ✓ E' parte integrante del contrasto alla povertà. Nel 2015 la popolazione in condizione di grave disagio abitativo nelle città europee era il 4,8% del totale (città di minori dimensioni e sobborghi 4%, zone rurali 6,2%).

Posizione dell'Italia:

- ✓ Nel 2015 la popolazione in condizione di grave disagio abitativo nelle città era l'11,3% (città di minori dimensioni e sobborghi 8,6%, zone rurali 9,2%). L'Italia è in controtendenza rispetto all'Europa, il disagio è concentrato nelle città.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le città è portare al di sotto del 4% nel 2030 la popolazione in condizione di grave disagio abitativo riducendola di 2/3 rispetto al 2015.

Azioni necessarie:

- ✓ a) Strategia nazionale per la rigenerazione urbana e le periferie per gli aspetti sociali, di sicurezza e di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente; b) maggiori risorse per il Piano casa (legge n. 80 del 2014); c) attuazione dell'accordo Governo–Anci per l'accoglienza dei rifugiati.

⁵² Enea, Raee, cit., p. 105.

3.4 Inclusione di migranti e rifugiati

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nel sotto obiettivo 10.7 Facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e responsabile e la mobilità delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie programmate e ben gestite.

Il tema della politica per le migrazioni è uno dei più sentiti a livello europeo negli ultimi anni, a causa dell'ondata di profughi provenienti dall'Africa e dal Medio oriente che si sono riversati ai confini dell'Europa per i conflitti in corso sulla sponda sud del Mediterraneo.

Vi sono state diverse decisioni assunte, ma i temi più controversi restano tre: 1) la ricollocazione dei profughi e dei richiedenti asilo rispetto ai Paesi di arrivo, alla quale molti Paesi soprattutto dell'est Europa non danno attuazione; 2) la revisione del Regolamento di Dublino sui richiedenti asilo, secondo il quale la domanda deve essere esaminata dallo Stato dove il richiedente ha fatto ingresso; 3) la proposta avanzata dall'Italia nel 2016 di un *Migration compact*, cioè un accordo di collaborazione e di sostegno allo sviluppo tra Ue e Paesi dai quali provengono i maggiori flussi di profughi ed immigrati. Per ora gli accordi riguardano Niger, Nigeria, Mali, Senegal ed Etiopia.

L'Agenda europea sulla migrazione, adottata con una Comunicazione della Commissione del 13 maggio 2015⁵³, intendeva rispondere all'esigenza di agire rapidamente di fronte alla tragedia umana che si iniziava a consumare in tutto il Mediterraneo.

Nel medio e lungo periodo la Commissione proponeva di agire in quattro direzioni: 1) ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; 2) gestire le frontiere salvando vite umane e garantendo la sicurezza, anche attraverso un'azione decisa contro la rete dei trafficanti di essere umani; 3) sviluppare una politica comune più forte in materia di asilo; 4) attuare una nuova politica in materia di migrazione legale attraverso la modernizzazione e il riesame del sistema della *carta blu* per i lavori altamente qualificati, fissando nuove priorità sul fronte delle politiche di integrazione e ottimizzando i vantaggi della politica migratoria per le persone e i Paesi di origine interessati.

Con la Comunicazione della Commissione del 7.6.2016, contenente un Piano di azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi (cioè esterni alla Ue)⁵⁴, sono stati ribaditi principi importanti: «Le società europee sono, e continueranno a diventare, sempre più diversificate. Oggi nell'Unione europea vivono 20 milioni di cittadini di paesi terzi, ossia il 4% della popolazione totale. La mobilità delle persone, a diversi livelli e per molteplici ragioni, sarà una caratteristica specifica del XXI secolo, sia a livello europeo che mondiale. Di conseguenza, l'Ue non deve accelerare il passo soltanto nella gestione dei flussi migratori, ma anche per quanto concerne le politiche di integrazione dei cittadini di paesi terzi». Inoltre: «Garantire che tutti coloro che risiedono legittimamente e regolarmente nell'Ue, indipendentemente dalla durata del loro soggiorno, possano partecipare e apportare il loro contributo è essenziale per il benessere, la prosperità e la coesione futura delle società europee. In un periodo in cui discriminazione, pregiudizi, razzismo e xenofobia sono in aumento, vi sono imperativi giuridici, morali ed economici che impongono di sostenere i diritti fondamentali, i valori e le libertà dell'Ue e di continuare ad adoperarsi per una società complessivamente più coesa».

Nella Comunicazione si riconosce che i cittadini di Paesi terzi che risiedono nell'UE continuano a trovarsi in una posizione svantaggiata rispetto ai cittadini dell'Unione in termini di risultati a livello di occupazione, istruzione e inclusione sociale. Essi continuano a incontrare ostacoli nel sistema di

⁵³ Comunicazione della Commissione europea, *Agenda europea sulla migrazione*, 13 maggio 2015.

⁵⁴ Comunicazione della Commissione europea, *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi*, 7 giugno 2016.

istruzione, nel mercato del lavoro e nell'accesso ad alloggi dignitosi. Sono inoltre più a rischio di povertà o di esclusione sociale rispetto ai cittadini del paese di accoglienza, anche se attivi, e i minori sono esposti a un rischio di povertà particolarmente elevato. Pertanto le politiche economiche e sociali nazionali dovranno tenere conto del recente afflusso di migranti e rifugiati provenienti da paesi terzi, soprattutto per soddisfarne le necessità immediate e integrarli nel mercato del lavoro e nella società.

In *The state of european cities 2016*⁵⁵ si evidenzia che il più rilevante fattore di sviluppo demografico nelle città europee è rappresentato dai flussi migratori provenienti da altre zone del Paese, da altri Paesi della Ue e da Paesi fuori dall'Ue. In particolare molte città crescono solo perché i saldi attivi delle migrazioni compensano i saldi negativi del movimento naturale.

La distribuzione dei migranti provenienti da Paesi terzi appare molto concentrata nelle aree europee più densamente popolate. In esse la loro quota sul totale della popolazione in età lavorativa è doppia rispetto alle aree a densità intermedia di popolazione e quadrupla rispetto alle aree rurali. Le aree più densamente popolate attirano anche una quota più elevata di residenti in età lavorativa nati in altri Paesi dell'Ue, seppur con uno scarto meno netto.

Nelle aree europee più densamente popolate i nati in Paesi terzi hanno un tasso di occupazione significativamente più basso (60%) rispetto alle persone nate nello stesso Paese (70%) o a quelle nate in altri Paesi europei (73%). Le persone nate in Paesi terzi debbono fronteggiare sfide più complesse per entrare nel mercato del lavoro, fra cui quelle di non parlare la lingua locale oppure di non ottenere il riconoscimento delle proprie qualifiche o abilità professionali.

Il fenomeno migratorio differenzia anche le città europee al loro interno, tra quelle che subiscono la fuoriuscita di giovani qualificati e altre che esercitano invece una forte attrazione per chi è alla ricerca di un lavoro. La maggior parte degli studi evidenzia un impatto molto limitato delle migrazioni sul livello degli stipendi e salari e sui tassi di occupazione della popolazione locale. Questa tendenza può però mutare di segno in alcune aree oppure per particolari categorie di lavoratori a bassa qualificazione. Ciò provoca tensioni, che si determinano anche sul mercato abitativo per l'incremento della domanda di alloggi dovuta ai flussi migratori, e per la percezione di insicurezza che viene spesso legata alla presenza della popolazione immigrata.

La posizione dell'Italia

I nati all'estero nelle aree metropolitane italiane nel 2011 erano in media l'8,08% del complesso della popolazione, quindi al di sotto della media europea del 10%, e di molto rispetto valore massimo del 40% del Lussemburgo. L'Italia si può considerare, almeno al momento, un Paese a immigrazione diffusa. Infatti la presenza degli stranieri nelle aree non metropolitane nel 2011 era leggermente superiore (8,1%), a differenza di quanto accade in molti Paesi europei. Città di medie dimensioni (Prato 13%, Parma e Brescia 12%) hanno tra l'altro una concentrazione di stranieri maggiore delle grandi metropoli (Roma 10%)⁵⁶.

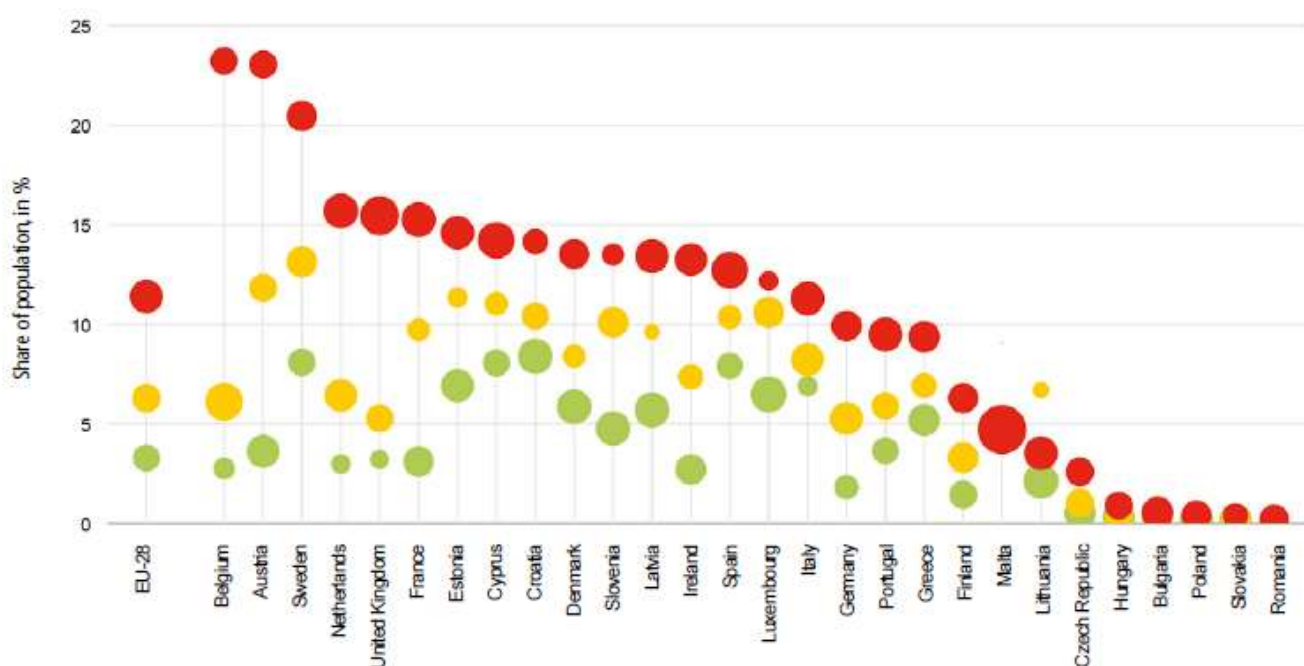
Nella graduatoria europea dei Paesi in base alla percentuale di popolazione in età lavorativa per grado di urbanizzazione nata sia in Paesi terzi sia in altri paesi dell'Ue a 28 nel 2014 (fig. 10) la posizione delle aree italiane più densamente popolate era intermedia.

⁵⁵ Commissione europea Un – Habitat, *The State of european cities 2016*, cit., par. 4.6, p. 98.

⁵⁶ Urban data platform .

FIG. 10

Figure 4.14. Working age population born outside the EU by degree of urbanisation, 2014



Note: Countries ranked by the city value | Data for Germany is by citizenship. | Source: Eurostat

Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, *The State of European Cities* 2016 pag. 102

Partendo dall'incidenza più elevata di questa popolazione eravamo in 16° posizione per le persone in età lavorativa nate in Paesi terzi e in 13° posizione per quelle nate in altri Paesi Ue⁵⁷.

La popolazione della Ue a 28 a rischio povertà ed esclusione sociale nel 2015 era il 22,8% degli uomini e il 24% delle donne, mentre la popolazione straniera della Ue a 28 nella stessa condizione è stata il 39,2% degli uomini e il 39,8% delle donne. In Italia le percentuali erano queste: il 27,1% degli uomini e il 29,3% delle donne a rischio povertà ed esclusione sociale sulla popolazione complessiva e il 49,8% degli uomini e il 45,8% delle donne sulla popolazione straniera. Il divario tra popolazione autoctona e popolazione straniera in Italia a rischio povertà ed esclusione sociale è maggiore di almeno 5 punti di quello dell'Ue a 28, molto al di sopra della media europea⁵⁸.

Un altro indicatore importante sulle condizioni della popolazione straniera è il tasso di occupazione calcolato per le aree europee più densamente popolate⁵⁹. La percentuale delle persone tra i 20 e i 64 anni di origine straniera occupate nelle aree italiane più densamente popolate è stata nel 2014 di circa 86%, maggiore di quella della popolazione autoctona che è stata di circa il 59%. E' un dato in controtendenza con le aree più densamente popolate di tutti gli altri Paesi dell'Ue a 28, tranne Malta, Cipro e Lussemburgo, nelle quali gli stranieri hanno tassi di occupazione minori, in alcuni casi con divari rilevanti, di quelli della popolazione autoctona. Forse si tratta di un dato da mettere

⁵⁷ Commissione europea Un Habitat, *The state of european cities* 2016, cit., p. 102.

⁵⁸ Eurostat, Income and living condition, ilc_peps05

⁵⁹ Commissione europea Un Habitat, *The state of european cities* 2016, cit., p. 103, tab. 4.16.

in relazione con l'età media più avanzata della popolazione delle città italiane, dove è perciò maggiore la quota di popolazione autoctona in età non più lavorativa.

Per valutare il grado di apertura della popolazione nei confronti degli stranieri nelle città italiane si può utilizzare l'indicatore relativo alla percentuale di popolazione che ritiene positiva la presenza di stranieri nella propria città⁶⁰. La percentuale nelle aree italiane più densamente popolate è molto inferiore (47% a Roma, 48% a Bologna, 54% a Napoli) rispetto a quelle delle altre città europee (80% Berlino, 70% Bruxelles, 79% Londra)⁶¹, il che significa che il problema dell'accettazione e dell'inclusione degli stranieri è maggiore di quanto non sia nelle aree europee dello stesso tipo.

Ma la sfida maggiore del momento è costituita dagli immigrati richiedenti asilo e protezione umanitaria. A fronte di una contrazione negli ultimi anni del numero complessivo degli ingressi e del saldo migratorio, i richiedenti asilo in Italia sono in netto aumento, + 29 mila nel 2014 rispetto all'anno precedente. Prima rappresentavano una percentuale esigua, il 7,3%, di tutti gli ingressi, mentre nel 2014 sono passati al 19%. Per quanto riguarda le città, è utile riferirsi ai progetti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), costituito dalla rete degli enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata nei limiti delle risorse disponibili.

Nel 2015 gli enti locali titolari di progetti Sprar sono stati complessivamente 376, di cui 339 comuni, 29 province e 8 unioni di comuni. In totale risultano attivi circa 1000 comuni⁶².

Nel 2015 i progetti finanziati sono stati complessivamente 430, di cui 348 destinati all'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione internazionale appartenenti alle categorie ordinarie, 52 destinati a minori non accompagnati e 31 a persone con disagio mentale e disabilità fisica. Complessivamente, i progetti finanziati dal Fnpsa hanno reso disponibili 21.613 posti in accoglienza, di cui 20.356 destinati alle categorie ordinarie, 977 all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e 280 per persone con disagio mentale e disabilità fisica.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

La grande sfida che dovranno affrontare le città italiane, anche alla luce di quanto sta accadendo in altre città europee dove l'immigrazione è un fenomeno più consolidato ma non assimilato (es. Francia, Belgio e Regno Unito dove c'è la tendenza al formarsi di controcomunità alle quali si rivolge il terrorismo *jiihadista* per cercare consenso), è di riuscire ad includere i migranti, migliorandone le condizioni di vita ed evitando la nascita di ghetti e il conflitto tra comunità.

L'obiettivo per aree urbane è dimezzare entro il 2030 i divari oggi esistenti (abitazioni, istruzioni, condizioni sociali, ecc.) tra la popolazione straniera e quella autoctona. Per quanto riguarda la popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale il divario nel 2015 è di 22,7 punti per gli uomini e 16,5 punti per le donne, dimezzarlo significa portare la percentuale di popolazione straniera in questa condizione significativamente al di sotto dell'attuale media europea del 39% (media italiana 2015 49,8% uomini e 45,8% donne).

A tal fine sono necessari:

- 1) l'offerta di strumenti e competenze per un migliore utilizzo delle risorse europee finalizzate ad assicurare l'efficacia e l'accessibilità dei servizi socio-sanitari e promuovere l'inclusione

⁶⁰ R. Volpi, *Il modello italiano di immigrazione diffusa: un'alternativa alle banlieue?*, Volta paper 02, p.34.
<http://voltaitalia.org/wp-content/uploads/2016/05/04-27-Volta-Paper-02-immigrazione.pdf>

⁶¹ Eurostat, Perception survey results, urb_percep

⁶² Atlante Sprar 2016.

delle minoranze nelle città (*European structural and investment funds, European social fund, European regional development fund*);

- 2) lo sviluppo dei programmi di intervento edilizio e sociale urbano focalizzati sulla rigenerazione delle aree maggiormente vulnerabili e delle periferie perseguendo il mix abitativo, evitando in questo modo la nascita di quartieri ghetto con i conseguenti problemi di ordine pubblico e di coesione sociale;
- 3) l'integrazione tra le politiche locali per l'immigrazione e le politiche sociali, del lavoro e di sviluppo urbano;
- 4) una programmazione non più emergenziale ma di lungo periodo per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
- 5) l'attuazione del Piano nazionale di programmazione dei flussi e di ripartizione dei richiedenti asilo e rifugiati in tutti i comuni italiani, concordato nell'ottobre 2016 tra Ministero dell'Interno e Anci, che prevede: *a)* l'adesione allo Sprar da parte dei comuni, in alternativa al trasferimento dei richiedenti asilo sul proprio territorio; *b)* una modalità di accreditamento continuo allo Sprar; *c)* una programmazione regionale e comunale dell'accoglienza differenziando i comuni per classi demografiche (al di sotto dei 2.000 abitanti, al di sopra dei 2.000 abitanti e comuni metropolitani) con l'obiettivo di ripartire 200.000 richiedenti asilo e rifugiati all'anno basandosi su criteri di proporzionalità e sostenibilità, al fine di perseguire un modello di accoglienza diffusa che possa favorire processi virtuosi di integrazione;
- 6) l'attuazione degli accordi europei sulla ricollocazione dei profughi e dei richiedenti asilo rispetto ai Paesi di arrivo, la revisione del Regolamento di Dublino sui richiedenti asilo e lo sviluppo delle indicazioni contenute nella proposta italiana di *Migration compact* relative alle azioni di sostegno allo sviluppo da parte della Ue nei confronti dei Paesi dai quali provengono i maggiori flussi di profughi e immigrati;
- 7) l'attuazione dell'accordo Italia – Libia per il controllo delle sue coste, tenendo conto che in base ai dati dell'Agenzia europea Frontex nel 2016 c'è stata una forte riduzione degli arrivi dei migranti attraverso la rotta balcanica con percentuali tra il 70 e l'80%, mentre nello stesso periodo la rotta del Mediterraneo centrale ha visto un incremento di arrivi di circa il 18%;
- 8) l'attuazione di una politica migratoria che accompagni l'inclusione all'espatrio dei non aventi diritto, che comporti la riduzione dei tempi di attesa per il riconoscimento del diritto di asilo e il rispetto effettivo della filiera dell'accoglienza come delineata nel decreto legislativo n. 142 del 2015 sia per gli adulti che per i minori stranieri non accompagnati.

BOX PAR. 3.4 MIGRANTI E RIFUGIATI

Obiettivi internazionali:

- ✓ temi controversi a livello Ue: a) ricollocazione dei profughi e dei richiedenti asilo rispetto ai Paesi di arrivo; b) revisione del Regolamento di Dublino sui richiedenti asilo; c) proposta dell'Italia di un *Migration compact* un accordo di sostegno allo sviluppo dei Paesi dai quali provengono i maggiori flussi di profughi ed immigrati.

Posizione dell'Italia:

- ✓ nati all'estero nelle aree metropolitane italiane nel 2011 8,8%, 10% Ue a 28. Popolazione straniera complessiva a rischio di povertà ed esclusione sociale nel 2015 49,8% degli uomini (Ue a 28 39,2%) e 45,8% delle donne (Ue a 28 39,8%).

Obiettivi nazionali:

- ✓ dimezzare nelle aree urbane entro il 2030 il divario oggi esistente tra popolazione straniera e quella autoctona a rischio di povertà ed esclusione sociale (22,7 punti per gli uomini e 16,5 per le donne nel 2015), portando la percentuale della popolazione straniera in questa condizione al di sotto dell'attuale media europea del 39%.

Azioni necessarie:

- ✓ a) programmi di intervento edilizio e sociale urbano che perseguano il *mix* abitativo ed evitino la nascita di quartieri ghetto; b) integrazione tra politiche per l'immigrazione e politiche sociali, del lavoro e dello sviluppo urbano; c) contrasto all'immigrazione illegale e riduzione dei tempi di attesa per il riconoscimento del diritto di asilo; d) attuazione del Piano di ripartizione dei rifugiati e richiedenti asilo Anci – Ministero dell'Interno dell'ottobre 2016.

3.5 Uso sostenibile del suolo e soluzioni basate sui processi naturali

3.5.1 Suolo

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nel sotto obiettivo 11.3 *Entro il 2030, aumentare l'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i paesi*, 11.a *Sostenere rapporti economici, sociali e ambientali positivi tra le zone urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale*, nell'obiettivo 15 *Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre*, in particolare nel sotto obiettivo 15.3 *Entro il 2030, combattere la desertificazione, ripristinare i terreni degradati ed il suolo, compresi i terreni colpiti da desertificazione, siccità e inondazioni, e sforzarsi di realizzare un mondo senza degrado di terreno*, nei sotto obiettivi 2.4 *Entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili* e 2.5 *Entro il 2020, assicurare la diversità genetica di semi, piante coltivate e animali da allevamento*.

L'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo è stato definito a livello europeo già con la *Strategia tematica per la protezione del suolo* del 2006⁶³.

Nella Comunicazione della Commissione europea *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse* del 29 settembre 2011 e nella decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 *VII Programma di azione per l'ambiente fino al 2020 – Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta* è indicato l'obiettivo del consumo netto di suolo pari a zero entro il 2050. Cinque paesi Ue (Germania, Lussemburgo, Austria, Francia e Gran Bretagna) hanno adottato obiettivi quantitativi di riduzione del consumo di suolo⁶⁴.

In parallelo all'obiettivo Ue al 2050, va messo in evidenza che il sotto obiettivo 15.3 prevede lo *sforzo* di raggiungere la *neutralità del degrado del suolo al 2030* il quale comporta altre minacce oltre al suo consumo come l'erosione, la salinizzazione e la perdita di carbonio. Ma è possibile considerare l'impermeabilizzazione e il consumo di suolo come degrado poiché determinano perdita di capacità a prestare servizi ecosistemici, e pertanto l'Agenda 2030 dell'Onu induce ad accelerare, anticipandolo di 20 anni, l'obiettivo Ue al 2050.

La posizione dell'Italia

La copertura complessiva del suolo in Italia nel 2012 (fig. 11) era maggiore della media dell'Unione (Italia 7%, Ue a 28 4,3%) con una crescita maggiore della superficie artificiale sia nel periodo 1990 - 2000 (Italia +6,4%, Ue a 27 + 5,7%) nel quale la popolazione è cresciuta meno della media europea (Italia +0,4%, Ue a 27 +2,6%), che nel periodo 2000 - 2006 (Italia 3,3%, Ue a 27 3%) nel quale la popolazione è però aumentata più della media europea (Italia +3,2%, Ue a 27 +2,2%)⁶⁵. Anche l'indice di dispersione che misura lo *sprawl* urbano è elevato (84,8% nel 2015)⁶⁶.

Il consumo di suolo in Italia è continuato a crescere, pur segnando un rallentamento negli ultimi anni dovuto principalmente alla crisi edilizia e, per i dati pro capite, alla crescita demografica. Tra il 2013 e il 2015 è diminuito sia il suolo complessivo consumato in Italia per residente (349 mq/ab. nel 2013, 346 mq/ab. nel 2015) che il rapporto tra nuovo consumo di suolo e nuovi abitanti (978 mq/ab. nel periodo 2008-2013; 150 mq/ab. nel periodo 2013-2015)⁶⁷. Dalle elaborazioni su dati Ispra risulta che nello stesso periodo è diminuita anche la velocità di consumo di suolo (2 mq/ab. l'anno) rispetto al periodo 2008 - 2013 (3,2 mq/ab. l'anno)⁶⁸.

Nel 2015, in 15 regioni risulta superato il 5% di suolo consumato, con il valore percentuale più elevato in Lombardia e in Veneto (oltre il 10%) e in Campania, Puglia, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sicilia e Liguria dove troviamo valori compresi tra il 7 e il 10%. Esaminando i dati su scala provinciale, troviamo che le province di Monza/Brianza, Napoli e Milano presentano i valori più alti di territorio urbanizzato ad alta densità.

Sul totale di suolo consumato in Italia nel 2015, l'11,2% ricade all'interno di aree classificate a pericolosità da frana da moderata a molto elevata, il 10,2% in aree a pericolosità idraulica media. I dati confermano, inoltre, l'elevata presenza di aree costruite all'interno delle zone a pericolosità

⁶³ Cfr http://ec.europa.eu/environment/soil/three_en.htm.

⁶⁴ Eu Commission, *Science for environment policy, Future brief No land take by 2050?*, april 2016 Issue 14, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf

⁶⁵ Lavalle et al, *Land Use Related Indicators for Resource Efficiency*, JRC Scientific and policy Report, Bruxelles, Commissione europea, 2013.

⁶⁶ Ispra, *Rapporto sul consumo di suolo*, 2016, p.54.

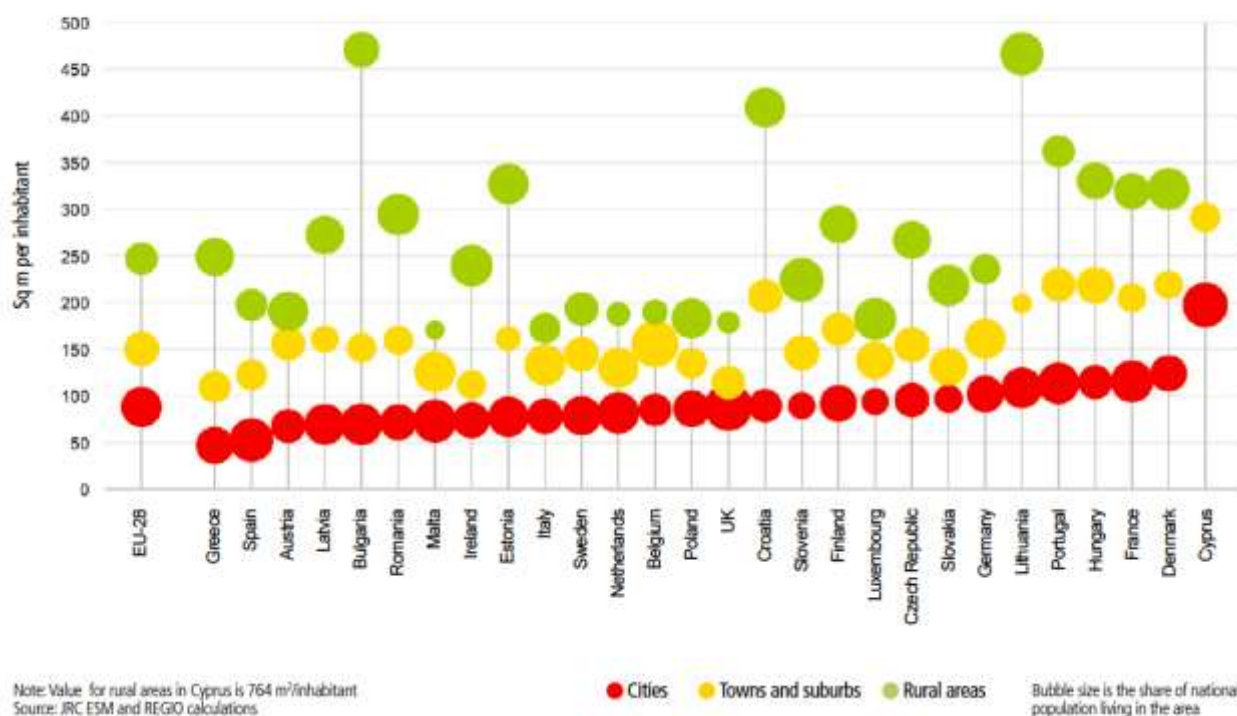
⁶⁷ Ispra, *Rapporto sul consumo di suolo*, cit., p. 12.

⁶⁸ Ispra, *Rapporto sul consumo di suolo*, cit. p. 54.

sismica alta, con i valori massimi in Lombardia (14,3%) e in Veneto (12,5%) e nelle zone a pericolosità molto alta (il 4,5% a livello nazionale, il 6,5% in Campania)⁶⁹.

FIG. 11

Figure 6.2. Built-up area by degree of urbanisation, 2012



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016

Il suolo, nella sua accezione di capacità di erogare servizi ecosistemici, è minacciato anche dai fenomeni di desertificazione provocati dai cambiamenti climatici, oltre che dall'espansione urbana e dalle reti infrastrutturali. In Italia, secondo valutazioni del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea) del 2008, le aree maggiormente sensibili al degrado e alla desertificazione costituiscono circa il 30,8% del territorio⁷⁰.

Quanto ai diversi strumenti di pianificazione territoriale ed ambientale, la diversità delle leggi regionali in materia rende difficile una comparazione omogenea sui tempi per passare alle fasi attuative, in generale lunghi, mentre la partecipazione dei comuni italiani all'Osservatorio internazionale sulla democrazia partecipata (Iopd)⁷¹ mostra un elevato interesse per il tema.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Uno studio attendibile del *Joint research center* (Jrc) europeo ⁷² dimostra che, per raggiungere l'obiettivo Ue di azzerare il consumo netto di suolo entro il 2050, il consumo medio deve essere ridotto a 1,6 mq/ab l'anno da qui al 2020.

⁶⁹ Ispra, *Rapporto sul consumo di suolo*, cit.

⁷⁰ Unccd, *Italy country report*, 2015.

⁷¹ <http://www.oidp.net/en/home/>

⁷² Lavalley et al., *Land Use Related Indicators for Resource Efficiency* cit.

Considerando che la velocità di consumo di suolo dell'Italia nel periodo 2013 – 2015 è stata di 2 mq/ab. l'anno, ***le aree urbane devono ridurre del 20% il proprio consumo di suolo al 2020 contribuendo così al conseguimento dell'obiettivo nazionale al 2050.***

Non è un obiettivo facile, poiché la ripresa economica che si sta registrando potrebbe facilmente indurre ad una riproposizione della caratteristica principale del ciclo edilizio nel periodo antecedente alla crisi, cioè una forte espansione quantitativa sui suoli liberi. Tanto più se si tiene presente che il sotto obiettivo 15.3 sul degrado del suolo induce ad anticipare al 2030 l'obiettivo Ue al 2050.

Per quanto riguarda gli strumenti della pianificazione territoriale, ***l'obiettivo per le aree urbane al 2030 è la riduzione del 50% dei tempi medi di elaborazione ed approvazione, comprese le sue componenti operative.***

A tal fine sono necessari:

- 1) un'approvazione sollecita dell'AS 2383 *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato* con le modifiche che sono necessarie per: a) uniformare la definizione di consumo di suolo a quella europea; b) semplificare le procedure di individuazione dei limiti da raggiungere; c) introdurre un incremento degli oneri di urbanizzazione per l'edificazione su suolo libero rispetto agli interventi su suolo già compromesso;
- 2) l'anticipazione di quanto previsto dall'AS 2383 relativamente al censimento degli edifici sfitti e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate, da parte dei comuni per creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso, in alternativa al consumo di suolo inedito;
- 3) l'adozione di un Piano di azione da parte del Governo, con il parere della Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali e il ruolo attivo delle città, per l'attuazione dell'obiettivo europeo al 2050 sulla base del Documento di lavoro della Commissione europea "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" del 15 maggio 2012⁷³.

⁷³ Limiti all'occupazione di suolo coerenti con l'obiettivo al 2050; qualità del suolo nella pianificazione; protezione di suoli agricoli e paesaggi di valore; aree periurbane; recupero dei siti dismessi; scambio di buone pratiche a livello europeo; edilizia sostenibile; rigenerazione urbana; eco-account e sistemi di compensazione; gestione delle risorse idriche e sicurezza idrogeologica; infrastruttura verde; recupero e de-impermeabilizzazione del suolo.

BOX PAR. 3.5.1 SUOLO

Obiettivi internazionali:

- ✓ L'obiettivo europeo è l'azzeramento del consumo netto di suolo al 2050 (ridurre il consumo medio a 1,6 mq/ab l'anno al 2020) [Lavalley et al 2013] e l'Agenda Onu richiede lo sforzo di anticiparlo al 2030.

Posizione dell'Italia:

- ✓ La crescita della superficie artificiale in Italia è stata maggiore della media europea sia nel periodo 1990 – 2000 (Italia +6,4%, Ue 27 + 5,7%) che nel periodo 2000 - 2006 (Italia +3,3%, Ue 27 +3%). La velocità di consumo di suolo è stata di 3,5 mq/ab l'anno nel periodo 2008 – 2013 e di 2 mq/ab l'anno nel periodo 2013 – 2015.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane è di ridurre del 20% il proprio consumo netto di suolo al 2020 (da 2 a 1,6 mq/ab l'anno) per contribuire al conseguimento dell'obiettivo nazionale.

Azioni necessarie:

- ✓ a) approvazione sollecita con modifiche della legge ferma al Senato, differenziando gli oneri di edificazione tra suolo libero e suolo già compromesso; b) banca dati degli edifici e delle aree dismesse disponibili per il recupero e il riuso, prevista dal ddl; c) Piano di azione nazionale concordato con regioni ed enti locali per il conseguimento dell'obiettivo.

3.5.2 Verde

Il tema è ricompreso nei sotto obiettivi 11.4 *Rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio naturale del mondo*, 11.7 *Entro il 2030, fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili*.

Nell'ambito della conservazione degli *habitat* naturali le politiche comunitarie hanno avuto grande rilievo in particolare con la direttiva sugli *habitat* naturali, cosiddetta *Natura 2000*⁷⁴. Con l'applicazione della direttiva è stata creata una rete ecologica diffusa in tutta l'Ue di zone speciali protette. La rete interessa anche in modo significativo diverse aree urbane⁷⁵. Nel 2011 inoltre l'Unione ha adottato una strategia per proteggere e migliorare lo stato della biodiversità nel successivo decennio⁷⁶.

Anche il primo pilastro della politica agricola comune (Pac) mira a prevenire l'abbandono e la frammentazione dei terreni, e questo riguarda in modo particolare le zone periurbane minacciate dallo *sprawl* edilizio. La Comunicazione della Commissione europea *Infrastrutture verdi* –

⁷⁴ Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

⁷⁵ K. Sundseth e G. Raeymaekers, *Biodiversity and Natura 2000 in urban areas nature in cities across europe: a review of key issues and experiences*, Bruxelles, Bruxelles environnement-ibge/leefmilieu brussel-bim, 2006.

⁷⁶ Comunicazione della Commissione europea, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, 3 maggio 2011, COM(2011) 244.

*Rafforzare il capitale naturale in Europa*⁷⁷ individua gli elementi di una strategia per le infrastrutture verdi da introdurre nelle politiche fondamentali della Ue e sollecita gli stati membri.

Secondo l'organizzazione per l'Alimentazione e l'agricoltura dell'Onu (Fao), quasi un miliardo di individui coltiva piante e alleva animali all'interno e intorno alle città. Tale pratica agevola l'accesso a cibo sano per le famiglie a basso reddito, contribuendo al loro risparmio sugli acquisti alimentari, e genera benefici ambientali e sociali. Può essere una valida alternativa al consumo di suolo, per lo sviluppo della biodiversità e la promozione della educazione alimentare anche nelle città europee⁷⁸.

La posizione dell'Italia

La spesa complessiva per la protezione della biodiversità e del paesaggio nel 2014 era dello 0,2% del Pil, al di sopra della media dell'Ue 28 dello 0,1%⁷⁹, con 2.310 siti di importanza comunitaria censiti dalla Rete natura 2000⁸⁰.

Nei capoluoghi di provincia italiani nel 2014 il verde urbano rappresentava il 2,7% del territorio nel 2014 con una media di 31,1 mq ogni abitante e una crescita (+4,9% rispetto all'anno precedente) degli orti urbani (fig. 12)⁸¹.

La protezione del patrimonio naturale delle città si può misurare anche con la densità di verde storico e parchi urbani di notevole interesse pubblico⁸² e con la spesa dei comuni per il territorio e l'ambiente⁸³. Si potrebbero anche considerare: 1) gli indicatori sviluppati per la Strategia nazionale per la biodiversità che riguarda anche i servizi ecosistemici in ambito urbano; 2) lo stato di attuazione della pianificazione nei Parchi nazionali⁸⁴; 3) il recepimento della Rete ecologica nella pianificazione ordinaria⁸⁵.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Per gli spazi verdi pubblici *l'obiettivo per le aree più densamente popolate (grado di urbanizzazione 1) devono raggiungere i 50 mq di superficie media di verde urbano per abitante al 2030, 2/3 in più rispetto alla media attuale, portandola alla dotazione attualmente più elevata. Occorre proporsi anche un miglioramento dell'indice di fruibilità delle aree verdi con un consistente aumento della quota di popolazione che può raggiungerle a piedi entro un massimo di 10 minuti*⁸⁶.

La legge n. 10 del 2013 rappresenta il contesto per le azioni necessarie alla valorizzazione e allo sviluppo delle aree verdi urbane, la cui importanza multifunzionale si è ormai largamente affermata.

⁷⁷ COM(2013)249

⁷⁸ Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, *Qualità dell'ambiente urbano. XII Rapporto Edizione 2016*, http://www.isprambiente.gov.it/public_files/XII_RAPPORTO_AREE_URBANE/XII_RAU_Volume_completo.pdf

⁷⁹ Eurostat, *General government expenditure by function (COFOG)*, gov_10a_exp

⁸⁰ Ministero Ambiente, *Siti di importanza comunitaria censiti dalla Rete Natura 2000*, dati aggiornati a gennaio 2017, <http://www.minambiente.it/pagina/sic-zsc-e-zps-italia>

⁸¹ Istat Statistiche focus, *Verde urbano anno 2014, 24 maggio 2016*, <https://www.istat.it/it/files/2016/05/VERDE-URBANO.pdf?title=Verde+urbano++24%2Fmag%2F2016++Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf>

⁸² Istat, *Rapporto BES 2015*, dominio 9 Paesaggio e patrimonio culturale.

⁸³ Openpolis, *Verde pubblico, ecco i comuni che spendono di più*, 13 aprile 2016, <http://blog.openpolis.it/2016/04/13/verde-pubblico-comuni-spendono-piu/6930>. Istat Statistiche Focus, *Focus verde urbano anno 2014, 24 maggio 2016*, cit.

⁸⁴ Ispra, *Annuario dei dati ambientali. Edizione 2014-2015*, Ispra 2015.

⁸⁵ Ispra, *Annuario dei dati ambientali. Edizione 2014-2015*, cit.

⁸⁶ Commissione Europea Un – Habitat, *State of european cities 2016*, cit., Map 6.6 p.154.

FIG. 12

Mappa tematica 3.1.1 – Percentuale di verde pubblico sulla superficie comunale (anno 2013)



Fonte: Elaborazione ISPRA su dati ISTAT (2014)

A tal fine sono necessari:

- 1) il riconoscimento del verde urbano nella sua totalità (pubblico, privato, urbano, periurbano), indipendentemente dalle sue classificazioni tecnico-gestionali, in modo da superare la sua concezione come semplice *standard* urbanistico e da valutarne tutte le potenzialità e gli effetti positivi prestati dai diversi servizi ecosistemici ad esso collegati;
- 2) l'identificazione e la pianificazione di nuove categorie di aree verdi, adatte a fronteggiare i cambiamenti ambientali in atto e a riconoscere il ruolo delle risorse naturali urbane come

strumento per le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e per l'abbattimento dell'inquinamento dell'aria;

- 3) la definizione di norme tecniche vincolanti e incentivanti per il pubblico e il privato per premiare l'integrazione della componente vegetale nella pianificazione generale e nei vari piani di settore e per introdurre strumenti di valutazione della qualità dello spazio pubblico in termini di accessibilità, comfort e creazione di opportunità;
- 4) la promozione di una nuova cultura del verde urbano e delle aree pubbliche come beni comuni;
- 5) il collegamento tra le azioni per incrementare la dotazione di verde urbano e le iniziative di rigenerazione urbana con la massima attenzione per il riequilibrio delle attuali forti differenze tra le diverse città;
- 6) un consistente sviluppo delle infrastrutture verdi e del settore agricolo nelle aree periurbane.

BOX PAR. 3.5.2 VERDE

Obiettivi internazionali:

- ✓ La direttiva Ue *Natura 2000* prevede la conservazione degli habitat naturali e il tema è compreso nel *Mayors adapt* per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Posizione dell'Italia:

- ✓ 2310 siti di importanza comunitaria censiti dalla Rete Natura 2000. Nei capoluoghi di provincia italiani nel 2014 il verde urbano rappresentava il 2,7% del territorio nel 2014 con una media di 31,1 mq ogni abitante e una crescita (+4,9% rispetto all'anno precedente) degli orti urbani.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane è di raggiungere i 50 mq di superficie media di verde urbano per abitante al 2030, 2/3 in più rispetto al 2014, portandola alla dotazione attualmente più elevata.

Azioni necessarie:

- ✓ a) riconoscimento del verde urbano nella sua totalità (pubblico, privato, urbano, periurbano) oltre la concezione di semplice *standard* urbanistico; b) pianificazione di nuove categorie di aree verdi adatte a fronteggiare il riscaldamento climatico; c) incentivo all'inserimento della componente vegetale nelle ristrutturazioni e nelle nuove edificazioni.

3.5.3 Acqua

Il tema è ricompreso nell'obiettivo 6 *Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico – sanitarie* e nell'obiettivo 14 *Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine*.

Il tema dell'acqua, in quanto risorsa indispensabile, è al centro di un quadro normativo strutturato basato sulla direttiva europea sulle acque⁸⁷. Essa prevedeva la gestione delle acque per bacini idrografici e fissava il 2015 come termine ultimo entro il quale tutte le acque europee dovevano essere nello stato ecologico definito *buono* in base ai parametri in essa contenuti.

La posizione dell'Italia

Il servizio idrico è disciplinato principalmente dal Testo unico dell'ambiente (Decreto legislativo n. 152 del 2006), che integra le importanti direttive comunitarie in materia di trattamento dei reflui (Dir. 91/271/Cee) e di tutela dei corpi idrici ricettori (Dir. 2000/60/Cee). Il servizio idrico integrato è inteso come l'insieme dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

Dal 2011 il servizio idrico può contare su una regolazione nazionale secondo i due principi comunitari fondamentali della *copertura integrale dei costi (full cost recovery)* e del *chi inquina paga (polluters pay)*. La legge n. 214 del 2011 ha infatti attribuito all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi) le funzioni di regolazione e controllo nei servizi idrici e di determinazione dei criteri per le tariffe, validi finalmente su tutto il territorio nazionale.

La rete acquedottistica italiana è lunga 337mila km, oltre 400 volte l'Autostrada del Sole. Nel 2012 l'84,8% del prelievo nazionale per usi civili derivava da acque sotterranee, il 15,1% da acque superficiali e lo 0,1% da acque marine o salmastre. Il prelievo d'acqua a uso potabile ammontava a 9,5 miliardi di mc⁸⁸. L'acqua prelevata pro capite ammonta a circa 152 mc per abitante, mentre è 127 mc in Spagna, 113 mc nel Regno Unito e 62 mc in Germania. A fronte di tali prelievi sono stati erogati 92,5 mc di acqua potabile per abitante (media Ue a 28 85 mc), con un incremento dell'1,2% negli ultimi dieci anni.

Come risulta dal confronto tra i dati del prelievo (circa 152 mc/ab) e quelli dell'erogazione (circa 92,5 mc/ab), il sistema idrico nazionale sconta un notevole deficit infrastrutturale. Nel 2008 l'Istat ha registrato una perdita del 47% di acqua potabile a livello nazionale dovuta al cattivo stato delle condutture, mentre la perdita fisiologica si attesterebbe intorno al 10-20%. Alla vetustà ultra decennale delle reti di distribuzione idrica si associa il maggior consumo energetico per le fasi di captazione, adduzione e distribuzione (fig. 13).

Nel 2014 il 28% delle famiglie non si fidavano a bere l'acqua del rubinetto, una percentuale peraltro in deciso calo rispetto al 2002 (40%). La spesa media mensile delle famiglie per acqua minerale era⁸⁹ diminuita nello stesso anno del 4,5% rispetto al 2012.

L'indagine Istat sui comuni capoluogo di provincia evidenzia come, a fronte di una copertura del servizio di acquedotto pari al 98% dei cittadini residenti, il servizio di fognatura raggiunga il 93% dei cittadini mentre il servizio di depurazione si fermi all'88%. La carenza di reti di fognatura,

⁸⁷ Direttiva 2000/60/Ce del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque con i vari aggiornamenti, l'ultimo dei quali è il 2013/64/Ue.

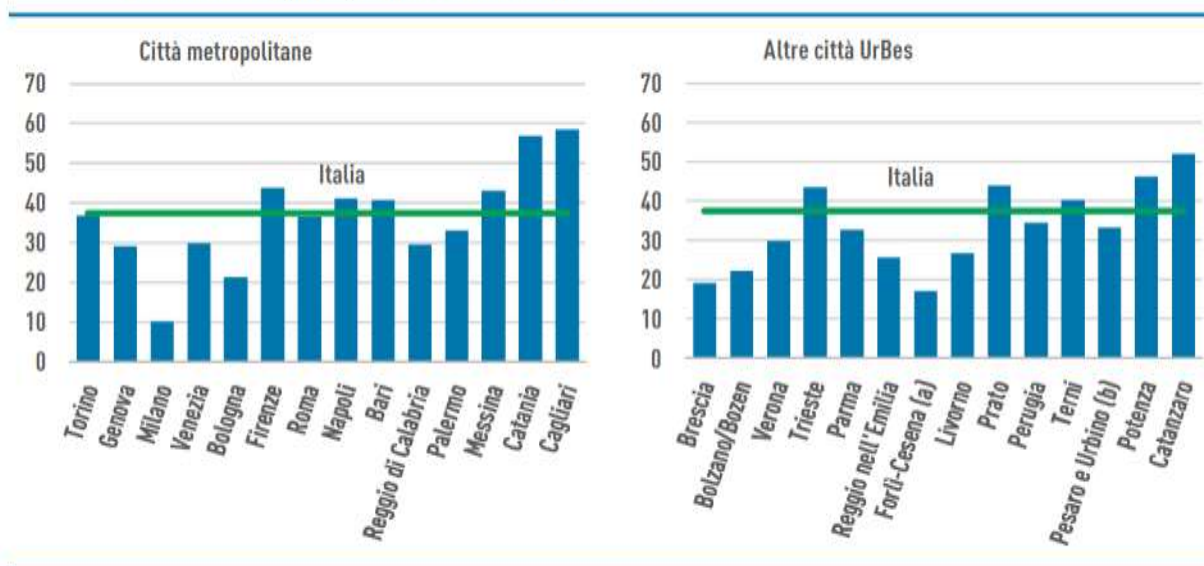
⁸⁸ Istat, *Giornata mondiale dell'acqua. Le statistiche dell'Istat*, 20 marzo 2015, <https://www.istat.it/it/files/2015/03/Statistiche-sullacqua.pdf?title=Le+statistiche+dell'Istat+sull'acqua+-+20%2Fmar%2F2015+-+Testo+integrale.pdf>

⁸⁹ Istat, *Giornata mondiale dell'acqua. Le statistiche dell'Istat*, cit.

collettamento e depurazione dei reflui fognari è dunque critica. L'Italia risulta attualmente assoggettata a tre procedimenti di infrazione per il mancato o non adeguato rispetto della direttiva 91/271/Cee concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

FIG. 13

Figura 21 - Dispersione di rete di acqua potabile per comune capoluogo - Anno 2012
Percentuale di acqua dispersa sul volume di acqua immessa



Fonte: Istat, Censimento delle acque per uso civile
(a) Il dato si riferisce al comune capoluogo di Forlì
(b) Il dato si riferisce al comune capoluogo di Pesaro

Fonte: URBES 2015 il Benessere equo e sostenibile nelle città. pag 30

A causa della carenza di depurazione dei reflui, lo stato degli ecosistemi acquatici richiesta dalle direttiva europea del 2000 è del tutto insufficiente: solo il 50% dei fiumi italiani è in uno stato ecologico definito *buono* o *alto*.

Il nostro Paese dovrebbe pertanto concentrare i propri sforzi su questo tema, anche in ossequio agli impegni già sottoscritti in sede comunitaria, per una maggiore copertura del servizio e per la tutela dell'ambiente a partire dai corpi idrici ricettori e dal suolo.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Gli obiettivi per le aree urbane sono:

- 1) **la riduzione entro la soglia fisiologica del 10 – 20% della perdita delle reti di distribuzione idrica entro il 2030, diminuendo le perdite di 2/3 rispetto ad oggi (47%);**
- 2) **l'adeguamento alle disposizioni della direttiva 91/271/Cee sulle acque reflue urbane entro il 2020;**
- 3) **il contributo al miglioramento dello stato degli ecosistemi acquatici, che è influenzato anche dalla carenza di depurazione delle acque reflue urbane, del 50% entro il 2030 rispetto alla situazione attuale, raggiungendo il 75% delle acque fluviali classificate in uno stato ecologico «buono» o «alto».**

A questo fine sono necessari:

- 1) un Piano nazionale di ammodernamento delle reti di distribuzione idrica con interventi di sostituzioni significativi, anche per ridurre il consumo di risorse energetiche oltre che di quelle idriche;
- 2) l'adozione di *Water safety plan* (Wsp), piani di sicurezza acquedottistica redatti secondo le linee guida dell'Istituto superiore di sanità sul modello dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), i quali prescrivono la gestione dei processi per il controllo retrospettivo delle acque captate alla ricerca di eventuali fattori di rischio (chimico, fisico, biologico e radiologico)⁹⁰;
- 3) l'aggiornamento dei Piani d'ambito del servizio idrico integrato al fine di garantire piani finanziari per gli interventi infrastrutturali necessari alla salvaguardia della risorsa e dei corpi idrici ricettori insieme alla salute e alla biodiversità tramite l'adozione dei *Water safety plan*;
- 4) il miglioramento dello stato di depurazione attraverso l'attuazione delle direttive europee in materia di trattamento delle acque reflue (Dir. 91/271/Cee e Dir. 2000/60/Ue), anche per l'incremento della qualità dei corpi idrici ricettori marini, lacustri e fluviali con un impatto positivo sulla biodiversità e sulla filiera economica del turismo;
- 5) la considerazione nella pianificazione urbana, e nelle regole di utilizzo delle aree periurbane e rurali, del nesso fondamentale esistente tra l'utilizzo sostenibile del suolo e i servizi ecosistemici dallo stesso prodotti in favore di una disponibilità di acqua in quantità e in qualità adeguate alle esigenze.

⁹⁰ La misurazione per il controllo retrospettivo – dal prelievo al consumo – si realizza attraverso piattaforme dati e infrastrutture software (quali Gis/Sit). Il controllo retrospettivo proprio del Wsp garantisce la resilienza degli acquedotti, ovvero la salute pubblica, essendo l'acqua il principale vettore nella nutrizione degli uomini e delle altre specie. Il Wsp è la risposta resiliente dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici, dei quali conosciamo l'impatto sulla consistenza e sulla qualità delle risorse idriche superficiali e profonde.

BOX PAR. 3.5.3 ACQUA

Obiettivi internazionali:

- ✓ la Direttiva quadro del 2000 stabiliva la gestione per bacini idrografici e fissava il 2015 come termine entro il quale tutte le acque europee dovevano essere in buono stato ecologico.

Posizione dell'Italia:

- ✓ 50% dei fiumi italiani nel 2015 in stato ecologico buono o alto. Nel 2008 perdita del 47% di acqua potabile dovuta a cattivo stato delle condutture. Nello stesso anno il servizio di depurazione raggiungeva l'88% dei cittadini (procedura di infrazione Ue).

Obiettivi nazionali:

- ✓ ridurre nelle aree urbane le perdite delle reti di distribuzione idrica entro la soglia fisiologica del 10 – 20% (2/3 in meno rispetto ad oggi) al 2030. Portare tutte le acque allo stato di buono entro il 2025 adeguandosi alle normative Ue (procedura di infrazione) per le acque reflue urbane entro il 2020

Azioni necessarie:

- ✓ a) Piano nazionale di ammodernamento delle reti di distribuzione idrica; b) aggiornamento dei Piani di ambito del servizio idrico integrato sulla base di *Water safety plan*; c) miglioramento dello stato di depurazione delle acque.

3.6 Economia circolare

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nel sotto obiettivo 11.6 *Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla gestione dei rifiuti* e nell'obiettivo 12 *Garantire modelli sostenibili di produzione e consumo*.

Il riferimento europeo per la gestione dei rifiuti sino a qualche anno fa era rappresentato dalla direttiva n. 98 del 2008⁹¹ che disponeva come obiettivi:

- 1) il 65% di raccolta differenziata entro il 31.12.2012;
- 2) il 50% dei rifiuti per il riutilizzo e il riciclaggio al 2020.

La Commissione europea ha adottato il 2 dicembre 2015 la Comunicazione *L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare*. Si tratta di un articolato pacchetto di misure che comprende un nuovo Piano d'azione con quattro proposte di modifica di sei direttive⁹² in linea con

⁹¹Direttiva 2008/98/Ce del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e successivi aggiornamenti, l'ultimo dei quali è il Regolamento (Ue) n. 1357/2014.

⁹²Comunicazione COM(2015)614/2. Per ulteriori informazioni http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_it.htm.

gli obiettivi della tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse⁹³ e del Settimo programma d'azione per l'ambiente⁹⁴, i quali comprendono: 1) la piena attuazione della gerarchia dei rifiuti⁹⁵ in tutti gli Stati membri; 2) la diminuzione in termini assoluti e pro capite dei rifiuti prodotti; 3) la garanzia di un riciclaggio di elevata qualità e l'utilizzo dei rifiuti riciclati quale fonte importante e affidabile di materie prime per l'Unione.

Con l'introduzione del nuovo paradigma dell'economia circolare, la Commissione ha indicato un percorso a lungo termine ambizioso e credibile di revisione legislativa in materia di recupero, gestione e riciclaggio dei rifiuti. Gli obiettivi di riduzione dei rifiuti contenuti nelle nuove proposte sono accompagnati da misure concrete volte ad affrontare gli ostacoli pratici e le diverse situazioni nei vari Stati membri.

Gli elementi chiave delle nuove proposte sono:

- 1) un obiettivo comune a livello di Ue per il riciclaggio del 65% dei rifiuti urbani entro il 2030;
- 2) un obiettivo comune a livello di Ue per il riciclaggio del 75% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030;
- 3) un obiettivo vincolante per ridurre al massimo al 10% il collocamento in discarica per tutti i rifiuti entro il 2030;
- 4) il divieto del collocamento in discarica dei rifiuti della raccolta differenziata;
- 5) la promozione di strumenti economici per scoraggiare il collocamento in discarica;
- 6) definizioni più semplici e adeguate nonché metodi armonizzati per il calcolo dei tassi di riciclaggio in tutta l'Ue;
- 7) misure concrete per promuovere il riutilizzo e stimolare la simbiosi industriale trasformando i prodotti di scarto di un'industria in materie prime destinate ad un'altra;
- 8) incentivi economici nell'ambito del Piano di lavoro 2015-2017 finalizzati alle produzioni sostenibili con tecniche di progettazione ecocompatibile in grado di garantire sin dall'inizio della filiera la riparabilità, longevità e riciclabilità dei prodotti, oltre che ad assicurare criteri di efficienza energetica.

Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad innalzare ulteriormente i *target* contenuti nel pacchetto per l'economia circolare. La Commissione ambiente il 24 gennaio 2017 ha proposto i seguenti obiettivi più ambiziosi:

- 1) il 70%, anziché il 65%, dei rifiuti solidi urbani destinati a riutilizzo e il riciclaggio entro il 2030;
- 2) l'80%, anziché il 75%, dei rifiuti di imballaggio da avviare a riciclo entro il 2030;

⁹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:IT:PDF>.

⁹⁴ Decisione n. 1386/2013 Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020. Vivere bene nei limiti del nostro pianeta* (GU n. 354 del 28.12.2013, p. 171).

⁹⁵ La gerarchia dei rifiuti dà preminenza alla prevenzione seguita, nell'ordine, dal riutilizzo, dal riciclaggio prima del recupero di energia e dallo smaltimento, che comprende il collocamento in discarica e l'incenerimento senza recupero di energia.

- 3) la graduale limitazione al 5%, anziché al 10%, dello smaltimento in discarica dei rifiuti entro il 2030.

Quest'ultimo *target* recepisce una delle maggiori innovazioni proposte dal pacchetto Ue sull'economia circolare: la previsione sostanziale di chiusura delle discariche per i rifiuti urbani entro il 2030.

La posizione dell'Italia

Nel 2014 il 25,4% degli abitanti delle aree italiane più densamente popolate soffrivano di inquinamento, sporcizia e altri problemi ambientali al di sopra della media del 19,1% nelle stesse aree della Ue a 28⁹⁶.

Nel 2015 la produzione di rifiuti urbani in Italia era di 486 kg pro capite, al di sopra della media Ue a 28 di 476 kg pro capite⁹⁷, ed è rimasta sostanzialmente stazionaria nel triennio 2013 - 2015 (29.524 milioni di tonnellate prodotte nel 2015) dopo aver raggiunto il picco nel 2010 (32.479 mln di tonnellate prodotte) ed essere diminuita nei due anni successivi⁹⁸.

Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, emanato dal ministero dell'Ambiente con decreto direttoriale del 7 ottobre 2013, ha fissato l'obiettivo della riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di Pil nel 2020 rispetto ai valori registrati nel 2010, considerando nell'ambito del monitoraggio anche l'andamento dell'indicatore rifiuti urbani/consumo delle famiglie.

Nel periodo 2010-2015 il rapporto rifiuti urbani/Pil è diminuito del 6% mentre la variazione della produzione dei rifiuti urbani per unità di spese delle famiglie è diminuito del 5,2%⁹⁹. I valori sembrano indicare il conseguimento nel 2015 dell'obiettivo di prevenzione fissato dal Programma nazionale per il 2020, ma va considerata l'incidenza della crisi di questi anni e occorre pertanto verificare l'andamento di questi indicatori nella situazione attuale di ripresa, seppur moderata, della produzione e dei consumi.

L'obiettivo resta il disaccoppiamento tra produzione dei rifiuti e andamento degli indicatori socioeconomici verso il traguardo *rifiuti zero*.

Il decreto legislativo n. 152 del 2006 e la legge n. 296 del 2006 individuavano i seguenti obiettivi di raccolta differenziata dei rifiuti:

- 1) almeno il 35% entro il 31 dicembre 2006;
- 2) almeno il 40% entro il 31 dicembre 2007;
- 3) almeno il 45% entro il 31 dicembre 2008;
- 4) almeno il 50% entro il 31 dicembre 2009;
- 5) almeno il 60% entro il 31 dicembre 2011;
- 6) almeno il 65% entro il 31 dicembre 2012.

Nel 2015 la percentuale di raccolta differenziata si è attestata al 47,5% della produzione nazionale di rifiuti, facendo rilevare una crescita di 2,3 punti rispetto al 2014 (45,2%). Nel nord è stata del 58,6%, nel centro del 43,8% e nel sud del 33,6%. Siamo pertanto al di sotto dell'obiettivo stabilito

⁹⁶ Eurostat, Eu-Silc, ilc_mddw05

⁹⁷ Eurostat, tsdpc240

⁹⁸ Ispra, *Rapporto rifiuti urbani*, 2016, Figura 2.1, p. 31.

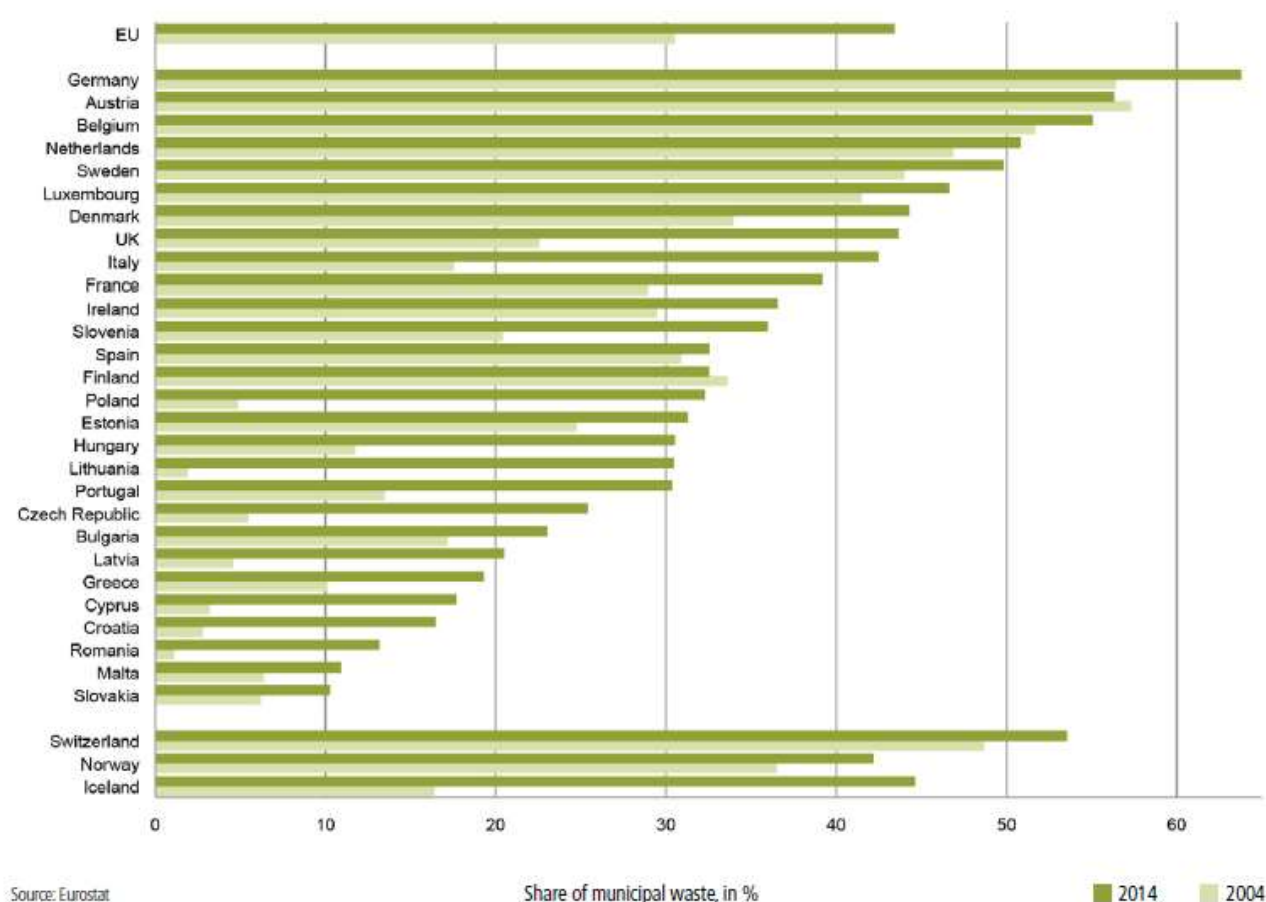
⁹⁹ Ispra, *Rapporto rifiuti urbani*, 2016, cit., Figure 2.4 e 2.5 p. 34.

per il 2009, e perciò in ritardo di sette anni sui traguardi fissati dalla legge¹⁰⁰.

Quanto alla gestione dei rifiuti prodotti, nel 2015 in Italia il 27% (contro il 28% dell'Ue a 28) dei rifiuti è stato riciclato, il 18% (contro il 16% dell'Ue a 28) è stato destinato al compostaggio e alla digestione anaerobica, il 21% (contro il 27% dell'Ue a 28) è stato incenerito e il 34% è stato smaltito in discarica (contro il 28% dell'Ue a 28)¹⁰¹. Per il confronto europeo per il riciclaggio e compostaggio dei rifiuti vedi fig. 14.

FIG. 14

Figure 7.2. Recycling or composting of municipal waste per country, 2004-2014



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag.169

Tuttavia i comuni italiani che nel 2015 hanno già raggiunto l'obiettivo del 50% di avvio a riciclo, l'obiettivo europeo al 2020, sono stati 3.549 (13% in più rispetto al 2014, 58,3% in più rispetto al 2013) con una popolazione media di 7.048 abitanti per comune e un totale di circa 25 milioni di abitanti pari al 42,09% della popolazione nazionale. Ma solo il 61% di tali comuni ha raggiunto anche l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata¹⁰².

¹⁰⁰ Ispra, *Rapporto rifiuti urbani*, 2016, cit, Figura 2.8 e Tabella 2.6 p. 38.

¹⁰¹ Ispra, *Rapporto rifiuti urbani*, 2016, Fig. 1.5 p. 9.

¹⁰² Anci Conai, *La banca dati. 6° Rapporto raccolta differenziata e riciclo 2015*, p. 137, http://www.ea.ancitel.it/resources/cms/documents/VIRapportoBancaDati_def.pdf

Sono dati che testimoniano di un miglioramento in atto. Milano, ad esempio, è in cima alla classifica delle metropoli europee con più di 1 milione di abitanti per la raccolta differenziata. La legge della Regione Emilia – Romagna del 2015 ha introdotto un sistema di penalità e premialità, mentre Parma e Treviso hanno avviato esperienze di tariffazione che si sono dimostrate molto efficaci. La provincia di Treviso è passata da una quota di raccolta differenziata dei rifiuti del 45% nel 2001 all'84% nel 2015 (+39% in 15 anni).

Anche l'Accordo di programma quadro Anci – Consorzio nazionale imballaggi (Conai)¹⁰³ si è rivelato molto importante per garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni. L'Italia è stata inoltre il primo Paese del mondo a introdurre il divieto di commercializzazione delle buste per la spesa monouso non compostabili ed è al primo posto in Europa nel riciclo industriale.

Nonostante ciò il nostro Paese presenta un deficit significativo nelle infrastrutture a servizio della gestione dei rifiuti che rende difficile e spesso costoso chiudere il ciclo. E' ancora troppo frequente il ricorso alle discariche¹⁰⁴, con impianti ormai esauriti e cicliche emergenze regionali, che determinano un insensato trasferimento dei rifiuti tra le diverse regioni italiane o verso impianti esteri.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Gli obiettivi per le aree urbane sono:

- 1) la riduzione della produzione assoluta e pro capite dei rifiuti portandola nel 2020 al di sotto della media Ue e individuando obiettivi quantitativi che anticipino la necessaria revisione rispetto ai nuovi obiettivi europei del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti del 2013;***
- 2) il rapido recupero del ritardo accumulato nel conseguimento degli obiettivi della raccolta differenziata con l'obiettivo di almeno il 70% nel 2025 e dell'80% nel 2030, estendendo le buone pratiche in atto in numerose città;***
- 3) l'assunzione degli obiettivi più ambiziosi indicati dalla Commissione Ambiente del Parlamento europeo per l'economia circolare il 24 gennaio 2017 anticipando la modifica delle direttive, in modo particolare il riutilizzo e il riciclaggio del 70% dei rifiuti (45% nel 2015) e la graduale limitazione al 5% dello smaltimento nelle discariche verso la loro completa dismissione entro il 2030. Per l'incenerimento dei rifiuti vanno assunte le raccomandazioni europee per evitare la creazione di una sovraccapacità produttiva che può ostacolare la crescita del riciclaggio e del riutilizzo¹⁰⁵.***

A questo fine sono necessari:

- 1) un impegno prioritario nelle aree metropolitane dove il problema della gestione dei rifiuti non è risolto e dà luogo anche alla loro esportazione transfrontaliera e infra-regionale;
- 2) l'urgente predisposizione di un Piano di azione nazionale per individuare le tappe del percorso verso gli obiettivi del *Pacchetto per l'economia circolare* della Ue in coerenza con l'obiettivo 12 dell'Agenda Onu 2030, laddove interpretabili come più ambiziosi rispetto alle

¹⁰³ Decreto legislativo n. 152 del 2006, art. 224.

¹⁰⁴ L'Italia risulta il Paese che ricorre più massicciamente al conferimento in discarica, seconda solo alla Spagna.

¹⁰⁵ Comunicazione della Commissione europea, *Il ruolo della termovalorizzazione nell'economia circolare*, 26 gennaio 2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-34-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

stesse politiche europee. Va sostenuta in modo particolare la proposta di realizzare un'industria e un mercato del riciclo¹⁰⁶;

- 3) la promozione della prevenzione dei rifiuti¹⁰⁷ attraverso l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini e l'introduzione di specifici traguardi di riduzione quantitativa nei piani per la gestione dei rifiuti ai diversi livelli istituzionali¹⁰⁸;
- 4) l'ampliamento delle azioni contro lo spreco alimentare, partendo dall'attuazione di quanto previsto dalla legge n. 166 del 2016 sui prodotti alimentari e farmaceutici, attraverso la creazione di una rete solidale e sostenibile sul territorio a km zero per il recupero dei pasti preparati ma non consumati, innanzitutto nelle mense aziendali¹⁰⁹;
- 5) l'introduzione di un sistema di tariffazione puntuale o corrispettiva su larga scala, che permetta la sostituzione dell'attuale tassa sui rifiuti (Tari) di impostazione patrimoniale con un sistema di tariffe più direttamente rapportato al servizio sulla base della proposta di regolamento recentemente elaborata dal Ministero dell'Ambiente;
- 6) la responsabilizzazione dei cittadini, attraverso la conversione dei costi da tassa a tariffa, in modo da premiare i comportamenti virtuosi e promuovere l'efficienza nel settore;
- 7) il superamento dell'attuale sovrapposizione istituzionale tra i livelli di pianificazione che determina un'artificiosa frammentazione della gestione e del trattamento dei rifiuti e una continua dilazione delle scelte. La pianificazione dei servizi ambientali risulta a tutt'oggi ancora incompiuta anche per la resistenza di numerose gestioni comunali in economia o con affidamenti in proroga, nonostante la legge¹¹⁰ preveda la predisposizione di Piani regionali oggi in gran parte scaduti, con conseguente avvio della procedura di infrazione Ue, e l'organizzazione del servizio su base di Ambiti territoriali ottimali (Ato);
- 8) la diffusione in larga scala delle *best practices* di raccolta differenziata in atto con una combinazione di raccolte domiciliari su appuntamento con il *reverse collection* nel quale il rifiuto viene riportato al luogo di produzione attraverso meccanismi di copertura dei relativi costi esclusi dal tributo;
- 9) il consolidamento del settore del recupero e del riutilizzo dei rifiuti da realizzare con un'idonea cornice normativa sia dal lato della produzione sia dal lato del consumo, prevedendo circuiti di scambio e valorizzazione dei prodotti usati prima che diventino rifiuti nonché il recupero, con riparazioni o *re-design*, dei prodotti già avviati alla raccolta dei rifiuti;
- 10) la regolazione indipendente dei servizi di igiene ambientale¹¹¹.

¹⁰⁶ L'economia circolare può affermarsi solo con azioni concrete che rendano le materie ottenute dalla raccolta differenziata davvero riciclabili e vendibili o scambiabili. Il problema delle infrastrutture industriali del riciclo pone quindi quello della costruzione di una filiera completa, che va dalla raccolta differenziata alla creazione di nuova materia.

¹⁰⁷ Partendo dall'attuazione di quanto già previsto dalla legge n. 166 del 19 agosto 2016 *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*.

¹⁰⁸ Roma Capitale con la deliberazione dell'Assemblea del 16 dicembre 2014 si è posta come obiettivo la riduzione della produzione dei rifiuti del 20% entro il 2020.

¹⁰⁹ Secondo le stime della Confederazione italiana agricoltori (Cia) ogni anno vengono scartati da 5 a 10 milioni di tonnellate di prodotti alimentari, del costo di 28 euro di alimenti al mese ancora commestibili per ogni famiglia.

¹¹⁰ Art. 196 della legge n. 152 del 2006.

¹¹¹ Il Governo aveva predisposto con i decreti Madia, poi decaduti per l'intervento della Consulta, il trasferimento della potestà regolamentare e di indirizzo sui servizi ambientali ad una Autorità di nuova costituzione, al pari di altri servizi pubblici regolati come acqua ed energia.

BOX PAR. 3.6 ECONOMIA CIRCOLARE

Obiettivi internazionali:

- ✓ Il Piano d'azione europeo per l'economia circolare del 2015 prevede al 2030: a) il riutilizzo e il riciclaggio del 65% dei rifiuti; b) il riciclaggio del 75% dei rifiuti da imballaggio; c) la riduzione al massimo al 10% del collocamento dei rifiuti in discarica; d) incentivi alle produzioni ecocompatibili che evitano la produzione di rifiuti.

Posizione dell'Italia:

- ✓ Nel 2015 la raccolta differenziata dei rifiuti urbani si è attestata al 47,5% senza raggiungere l'obiettivo del 50% fissato dalla normativa europea per il 2009.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane è raggiungere gli obiettivi europei al 2030 (riciclaggio 65%, discarica max 10% dei rifiuti) aumentando la raccolta differenziata di circa il 50% rispetto al 2015.

Azioni necessarie:

- ✓ a) impegno prioritario nelle aree metropolitane dove il problema della gestione dei rifiuti non è risolto; b) Piano di azione nazionale sull'economia circolare per recuperare il ritardo accumulato; c) promozione della prevenzione dei rifiuti rafforzando le misure già previste nel Piano nazionale.

3.7 Adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione del rischio di disastri

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nell'obiettivo 13 *Cambiamento climatico* e nei sotto obiettivi 11.5 *Entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di morti e il numero di persone colpite da calamità compresi i disastri provocati dall'acqua* e 11.b *Entro il 2020, aumentare notevolmente il numero di città e di insediamenti umani che adottino piani integrati di adattamento ai cambiamenti climatici e resilienza*.

Il quadro di riferimento europeo è la Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici del 2013¹¹². Essa definisce le azioni per promuovere l'adattamento all'interno dell'Ue, migliorando il processo decisionale e concentrandosi sui settori più vulnerabili.

La Strategia ha promosso una nuova iniziativa, sul modello del *Covenant of Mayors* per l'energia e il clima, denominata *Mayors Adapt*¹¹³. L'adesione ad essa è volontaria e implica la redazione di un Piano locale di adattamento e la sua integrazione all'interno degli strumenti di governo ordinario esistenti. Il 15 ottobre 2015, in vista della Cop 21 di Parigi, la Commissione europea ha lanciato il nuovo *Covenant of Mayors* includendo le misure di adattamento già previste dal *Mayors Adapt*, la ridefinizione della soglia temporale d'azione al 2030 e la soglia di risultato minima al 40% di

¹¹²Comunicazione della Commissione europea *Strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici*, 16 aprile 2013, COM(2013) 216.

¹¹³ <http://www.covenantofmayors.eu/Adaptation.html>. Il *Mayors adapt* sconta tempi di avvio più lenti e non ha conosciuto l'impennata di adesioni del *Covenant of Mayors* degli scorsi anni, con ben 3770 comuni italiani aderenti nel 2016.

riduzione dei gas serra.

Il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici riguarda anche la sicurezza del territorio trattata, in particolare, nella direttiva europea relativa alla gestione del rischio alluvioni del 2007¹¹⁴. La direttiva impone a ciascun Paese di valutare il rischio di alluvione nelle regioni vulnerabili e di redigere Piani di gestione del rischio alluvionale coordinati a livello di bacino idrografico o distretti costieri.

A livello globale il *Hyogo framework for action 2005 – 2015: building the resilience of nations and communities to disaster*¹¹⁵ indicava una serie di obiettivi che sono stati aggiornati dal *Sendai framework for disaster risk reduction 2015 – 2030*¹¹⁶ approvato dall'Assemblea generale dell'Onu in stretto rapporto con gli SDGs dell'Agenda 2030.

Secondo gli esperti dell'*Intergovernmental panel on climate change* (Ipcc) le aree urbane pagano, e pagheranno ancora di più in futuro, i costi sociali maggiori del *global warming* in particolare nell'area del Mediterraneo. Le città sono il cuore delle sfida climatica in tutto il mondo perché è nelle aree urbane che si produce la quota più rilevante di emissioni ed è qui che l'intensità e la frequenza di fenomeni meteorologici estremi sta determinando danni crescenti, mettendo in pericolo vite umane e provocando gravi danni a edifici e infrastrutture.

La posizione dell'Italia

Il tasso di mortalità per frane e alluvioni in Italia negli ultimi 50 anni (1966 – 2015) è stato dello 0,07% (7 morti o dispersi ogni 10 milioni di abitanti), mentre negli ultimi 5 anni (2011 – 2015) è stato dello 0,05%. Gli evacuati e i senza tetto per gli stessi motivi negli ultimi 50 anni sono stati 412.087 (15 ogni 100.000 abitanti), di cui 28.188 negli ultimi 5 anni (9,5 su 100.000 abitanti). La popolazione esposta a rischio di alluvione era il 13,2% e quella esposta a rischio frane era il 2,1% di quella complessiva nel 2011¹¹⁷.

Gran parte dell'Italia è a rischio sismico, che riguarda di conseguenza anche le aree urbane, ed è tra i Paesi più colpiti dell'intera area del Mediterraneo, come hanno dimostrato anche i più recenti eventi sismici nel centro Italia iniziati il 24 agosto 2016.

Il costo complessivo dei danni provocati dai terremoti e dagli eventi franosi ed alluvionali dal 1944 al 2012 supera i 240 miliardi di euro, una media annua di circa 3,5 miliardi di euro. Per la sicurezza idrogeologica del territorio si sono spesi 9,7 miliardi di euro nel periodo 1991 – 2011, meno di 500 milioni di euro l'anno. Per la prevenzione del rischio sismico tra il 2010 e il 2016 sono stati stanziati 965 milioni di euro, circa 137 milioni di euro l'anno¹¹⁸.

Con l'approvazione della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Snac), avvenuta nel giugno 2015, e la redazione del Piano di azione sotto la responsabilità del ministero dell'Ambiente, che si completerà entro il 2017, l'Italia sta assolvendo, seppur lentamente, agli impegni assunti in sede europea.

A questo si è aggiunto l'istituzione della struttura di missione Italia Sicura in capo alla Presidenza del Consiglio e lo stanziamento di risorse dedicate agli interventi di messa in sicurezza idrogeologica del territorio, per promuovere la prevenzione ed uscire da una logica esclusivamente

¹¹⁴Direttiva 2007/60/Ce del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

¹¹⁵ http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf

¹¹⁶ http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

¹¹⁷ Cnr Irpi, *Popolazione a rischio da frana e da inondazione in Italia (Polaris)*, Rapporti periodici, <http://polaris.irpi.cnr.it/report/last-report/> e Ispra, *Annuario dei dati ambientali. Edizione 2014 – 2015*, cit.

¹¹⁸ Ance – Cresme, *Lo stato del territorio italiano 2012. Insediamento e rischio sismico e idrogeologico*.

emergenziale. Il Governo ha inoltre affidato alla struttura di missione Casa Italia la definizione del piano a lungo termine per la prevenzione e la messa in sicurezza del territorio, a partire dal rischio sismico, e del patrimonio abitativo.

I Piani comunali di emergenza, contenenti l'elaborazione coordinata delle procedure operative di intervento da attuarsi nel caso si preannunci e/o si verifichi un determinato evento calamitoso, sono uno strumento indispensabile per la prevenzione dei rischi. Una ricognizione completata nel 2016 dal Dipartimento di Protezione Civile ha mostrato che 6.377 comuni italiani, pari all'80% del totale, dispone di un Piano di emergenza. Tuttavia permangono grandi differenze da regione a regione e dal nord al sud¹¹⁹.

Finora solo Bologna, Torino e Venezia hanno adottato il Piano di adattamento ai cambiamenti climatici aderendo all'iniziativa *Mayors adapt*.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

L'obiettivo fondamentale per l'Italia, ***per ridurre il numero di vittime e di senza tetto e i danni economici causati dalle calamità, è aumentare gli investimenti per la prevenzione del rischio e per l'adattamento ai cambiamenti climatici (Italia Sicura e programma Casa Italia), con un trend crescente nel primo periodo (2-3 miliardi di euro l'anno) e costante nel tempo anche oltre il 2030.*** A tal fine ***l'obiettivo per le aree più densamente popolate è l'approvazione di Piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici (Mayors adapt o nuovo Patto dei Sindaci per il Clima e l'energia 2015) e di prevenzione dei rischi di disastri integrati con gli altri strumenti di pianificazione che siano operativi entro il 2020.*** Essi devono anche svolgere le funzioni dei piani di resilienza del programma *Making cities resilient* del *United nations office for disaster risk reduction (Unisdr)*.

A tal fine sono necessari:

- 1) un coordinamento tra i programmi *Italia Sicura* e *Casa Italia* e le Strategie internazionali, quella di adattamento ai cambiamenti climatici e il *Sendai framework for disaster risk reduction 2015 - 2030*. Quest'ultimo è attualmente in capo al dipartimento per la Protezione civile mentre il Piano di azione della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici è in corso di elaborazione da parte del ministero dell'Ambiente, senza alcun coordinamento tra di loro;
- 2) una integrazione tra gli interventi per la sicurezza sismica e idrogeologica nelle città e la Strategia nazionale per la rigenerazione urbana proposta nel paragrafo 3.3;
- 3) un ruolo di indirizzo rispetto all'azione dei comuni da parte del governo, attraverso l'elaborazione di linee guida per i Piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici, e il loro coordinamento affinché le azioni previste possano confluire nel Piano di azione nazionale ed entrare nelle priorità della lotta al dissesto idrogeologico;
- 4) la redazione urgente di adeguati Piani di adattamento a scala regionale per offrire le basi conoscitive e gli indirizzi operativi alle singole città e alle realtà locali impegnate nella redazione dei Piani di adattamento comunali;
- 5) l'inserimento, che può essere favorito dall'approvazione di specifiche norme di legge, di criteri di resilienza al cambiamento climatico negli atti di pianificazione del territorio e nella progettazione delle opere infrastrutturali, anche al fine di prevenire i rischi derivanti dalle ondate di calore che sono proprie delle aree urbane.

¹¹⁹ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/piani_di_emergenza_comuna.wp

BOX PAR. 3.7 CAMBIAMENTI CLIMATICI E DISASTRI NATURALI

Obiettivi internazionali:

- ✓ sotto obiettivo SDGs 11.5: entro il 2030, ridurre in modo significativo il numero di morti e il numero di persone colpite da calamità, compresi i disastri provocati dall'acqua.

Posizione dell'Italia:

- ✓ i morti per frane e alluvioni 2011- 2015 sono stati 5 all'anno per ogni 10 milioni di abitanti (tasso 0,05%) e gli evacuati 9,5 ogni 100.000 abitanti. I danni per terremoti e disastri naturali 1944 – 2012 sono stati di 3,5 miliardi di euro l'anno. Gli investimenti per la sicurezza idrogeologica 1991 – 2011 sono stati meno di 500 milioni l'anno e per la prevenzione del rischio sismico 2010 – 2016 circa 137 milioni l'anno.

Obiettivi nazionali:

- ✓ aumentare gli investimenti per la prevenzione del rischio e l'adattamento ai cambiamenti climatici (Italia sicura, Casa Italia) con un trend crescente nei primi anni (2 – 3 miliardi di euro l'anno) e costante anche oltre il 2030 come condizione per ridurre il numero di vittime e di persone colpite.

Azioni necessarie:

- ✓ a) Piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici (*Mayors adapt*) e di prevenzione dei rischi di disastri, tra loro integrati, che svolgano anche la funzione dei Piani di resilienza (Unisdr) in tutte le zone più densamente popolate, operativi entro il 2020; b) coordinamento tra Italia sicura e Casa Italia e le Strategie internazionali, quella per l'adattamento al cambiamento climatico del ministero dell'Ambiente e il *Sendai framework for disaster risk reduction 2015 – 2030* del dipartimento della Protezione civile; c) integrazione tra gli interventi per la sicurezza sismica e idrogeologica e la Strategia nazionale per la rigenerazione urbana (par. 3.3).

3.8. Transizione energetica

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nell'obiettivo 7 e in modo particolare nei sotto obiettivi 7.1 *Entro il 2030, garantire l'accesso universale ai servizi energetici a prezzi accessibili, affidabili e moderni*, 7.2 *Entro il 2030, aumentare notevolmente la quota di energie rinnovabili nel mix energetico globale* e 7.3 *Entro il 2030, raddoppiare il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica*.

Il sotto obiettivo 7.3 *Entro il 2030, raddoppiare il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica* è già stato sviluppato nel paragrafo 3.3 Politiche abitative e rigenerazione urbana.

Le politiche su clima ed energia caratterizzano il profilo dell'Ue a livello globale per la lotta ai cambiamenti climatici e l'attuazione dell'accordo della Cop 21 di Parigi del 2015. Il *Pacchetto clima ed energia 2020* del 2007¹²⁰ indicava i seguenti obiettivi per il 2020:

- 1) riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'Ue del 20% rispetto ai livelli del 1990;
- 2) miglioramento dell'efficienza energetica dell'UE del 20%;
- 3) quota del 20 % dell'energia dell'Ue prodotta da fonti rinnovabili.

La traduzione di queste politiche sulle città è avvenuta principalmente attraverso l'iniziativa del *Covenant of Mayors* lanciato dalla Commissione europea nel 2008. I 7.142 comuni firmatari nel 2016, di cui 3.770 italiani, rappresentano oggi più di 200 milioni di abitanti europei. I 315 rapporti di monitoraggio presentati mostrano come molte città aderenti hanno già oggi raggiunto riduzioni significative delle emissioni di CO₂.

In particolare, nelle città che hanno completato il monitoraggio:

- le emissioni dovute al consumo di energia elettrica sono diminuite del 17 % grazie a un diverso mix elettrico e a sistemi di generazione più efficienti;
- le emissioni di gas serra per il riscaldamento ed il raffrescamento degli edifici sono diminuite del 36 % grazie ad una maggiore efficienza energetica degli edifici, produzione di calore più efficiente da impianti di teleriscaldamento, e aumento della quota di fonti rinnovabili;
- le emissioni di gas serra nel settore dei trasporti sono diminuite del 7% grazie a minori consumi di combustibili fossili, un aumento della quota di biocarburanti, l'incremento del trasporto pubblico e della mobilità elettrica.

Questi dati dimostrano il ruolo centrale delle azioni locali nel raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei ¹²¹.

L'Ue ha successivamente integrato le proprie politiche impegnandosi a ridurre le emissioni di gas serra del 40% entro il 2030¹²² e dell'80-95 % entro il 2050¹²³ e tracciando un quadro di riferimento per le politiche dal 2020 al 2030 basato sui buoni risultati ottenuti nei primi anni di applicazione del Pacchetto.

¹²⁰ Consiglio Ue 8 – 9 marzo 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/93153.pdf.

¹²¹ JRC Science for policy report, *Covenant of Mayors: greenhouse gas emissions achievements and projections*, 2016.

¹²² Comunicazione della Commissione europea *Un quadro di riferimento sull'energia e sul clima nel periodo compreso tra il 2020 e il 2030*, 28 gennaio 2014, COM(2014)15.

¹²³ Comunicazione della Commissione europea, *Tabella di marcia per l'energia 2050*, COM(2011) 885, 15 dicembre 2011.

Ma per raggiungere l'obiettivo fondamentale dell'accordo della Cop 21 di Parigi, cioè il contenimento dell'aumento di temperatura al di sotto di 2° C raggiungendo la soglia di 1,5° C, gli obiettivi Ue al 2030 andrebbero ancora rivisti in modo più ambizioso. "I governi locali sono attori chiave nella realizzazione di azioni per promuovere uno sviluppo a basse emissioni di carbonio e la transizione energetica. Per questo hanno bisogno di essere parte del dialogo *multi-stakeholder* con le imprese, la comunità di ricerca e tutti i livelli di governo..... costruendo così una forte architettura necessaria per sostenere l'attuazione dell'accordo di Parigi"¹²⁴.

La Commissione europea ha in ultimo ridefinito gli obiettivi al 2030, con l'approvazione del corposo pacchetto energia approvato il 30 novembre 2016¹²⁵, nel modo seguente:

- 1) riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'Ue almeno del 40% rispetto ai livelli del 1990;
- 2) miglioramento dell'efficienza energetica dell'Ue del 30%, in aumento rispetto al 27% proposto dalla Commissione Europea nel 2014;
- 3) quota del 27 % dell'energia dell'Ue prodotta da fonti rinnovabili.

Gli obiettivi vengono sviluppati in dettaglio nelle nuove proposte di Direttive approvate con diverse Comunicazioni nella medesima data in base ai seguenti principi:

- 1) priorità all'efficienza energetica;
- 2) *leadership* mondiale dell'Ue nel campo delle energie rinnovabili;
- 3) equità e *potere* al consumatore.

Per tutte le misure di transizione energetica, dall'efficienza all'utilizzo esteso delle rinnovabili, il pacchetto energia considera e ove possibile *quantifica* quali co-benefici generali si aggiungono agli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici. Essi sono:

- 1) l'aumento di occupazione e di nuove opportunità di sviluppo dell'economia, con particolare riferimento alle realtà locali;
- 2) la riduzione delle spesa energetica delle imprese e delle famiglie anche in favore della riduzione della povertà energetica;
- 3) la riduzione della dipendenza dalle importazioni di energia;
- 4) gli effetti positivi sulla salute umana soprattutto nelle città per la riduzione dell'inquinamento dell'aria e per una miglior salubrità delle abitazioni.

Nel 2016 gli Stati Generali della Green economy hanno valutato che per poter soddisfare gl'impegni della Cop 21 al 2030 è necessario portare la quota di produzione di energie rinnovabili al 35%, cioè +8% rispetto al target del 27% al 2030 indicato dall'UE, e ridurre le emissioni di gas serra del 50% rispetto ai livelli del 1990 (+ 10% rispetto al target dell'Ue)¹²⁶, in linea comunque con la *roadmap* di quasi totale decarbonizzazione dell'economia al 2050.

¹²⁴Gino Van Begin, Secretary General of ICLEI – Local Governments for Sustainability, intervento a The Low-Emissions Solutions Conference, COP22.

¹²⁵ Comunicazione della Commissione *Energia pulita per tutti gli europei*, 30 novembre 2016, COM (2016)860.

¹²⁶Stati generali della Green economy, *Proposte per una nuova Strategia energetica nazionale sostenibile al 2030 per l'Italia*, cit.

La posizione dell'Italia

I dati internazionali sulla disponibilità di energia per la popolazione italiana¹²⁷ non illustrano la situazione delle città in transizione energetica.

Per la riduzione delle emissioni di gas serra l'obiettivo nazionale dell'Italia era - 13% al 2020 rispetto al 1990, anziché - 20% dell'Ue. Fatte 100 le emissioni di gas serra nel 1990, nel 2014 l'Ue a 28 era a 77,05 (- 22,95%, al di sotto dell'obiettivo al 2020) e l'Italia all'81,36 (- 18,64%, al di sotto dell'obiettivo al 2020) al 14° posto tra tutti i Paesi¹²⁸.

In materia di energia ricavata da fonti rinnovabili, l'obiettivo Italia era - 17% al 2020 rispetto al 1990, anziché - 20% dell'Ue. Nel 2015 l'Ue a 28 era a -16,7% e Italia a - 17,5%, più vicina dell'Europa all'obiettivo al 2020 e al 13° posto tra tutti i Paesi¹²⁹.

Sono dati conseguiti in una situazione di riduzione della produzione e degli spostamenti per effetto della crisi economica, che vanno verificati alla luce della moderata ripresa in atto.

Ma non c'è dubbio che questo è il campo nel quale l'Italia si è maggiormente avvicinata ai traguardi della Strategia Europa 2020, andando anche oltre gli obiettivi assegnati. Queste buone *performance* si sono basate sostanzialmente su tre strumenti fondamentali: le detrazioni fiscali, il conto termico ed i certificati bianchi (cfr paragrafo 3.3).

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Gli obiettivi per le aree urbane sono:

- 1) il conseguimento nel 2025 dell'obiettivo europeo del - 40% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990 e nel 2030 l'obiettivo del - 50%¹³⁰;***
- 2) il conseguimento nel 2025 dell'obiettivo europeo del 27% di energia da fonti rinnovabili rispetto al 1990 e nel 2030 l'obiettivo del 35%¹³¹.***

A tal fine sono necessari:

- 1) l'aggiornamento della Strategia energetica nazionale (Sen) del 2013, indispensabile per raggiungere gli obiettivi dell'accordo della Cop 21 di Parigi del 2015;
- 2) l'adozione da parte di tutte le città italiane di Piani di azione per l'energia sostenibile (Paes) previsti dal *Covenant of Mayors* (o Paesc con il *Covenant of Mayors* 2015 per il clima e l'energia), contenenti le azioni necessarie su scala locale per raggiungere gli obiettivi;
- 3) un impegno in sede europea per un'Unione dell'energia che metta in primo piano i cittadini. Essi svolgono un ruolo attivo nella transizione energetica, si avvantaggiano delle nuove tecnologie per pagare di meno e partecipano attivamente al mercato tutelando i consumatori vulnerabili¹³². Vanno riformate le regole di mercato¹³³ per poter integrare nel sistema

¹²⁷<http://trackingenergy4all.worldbank.org/data>.

¹²⁸ Eurostat, Europa 2020, t2020_30

¹²⁹ Eurostat, Europa 2020, t2020_31

¹³⁰ Stati generali della Green economy, *Proposte per una nuova Strategia energetica nazionale sostenibile al 2030 per l'Italia*, cit.

¹³¹ Stati generali della Green economy, *Proposte per una nuova Strategia energetica nazionale sostenibile al 2030 per l'Italia*, cit.

¹³² Comunicazione della Commissione europea, *Pacchetto "Unione dell'energia"*, 25 febbraio 2015, COM(2015)80, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0018.01/DOC_1&format=PDF

energetico più alte quantità di rinnovabili e incentivare nel contempo in modo strutturale l'efficienza energetica garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento;

- 4) una attenta considerazione delle raccomandazioni relative alla nuova direttiva sull'*Energy market* dell'Ue espresse recentemente dalle Ong e dalle organizzazioni rappresentative degli enti locali impegnati nella transizione energetica¹³⁴;
- 5) un coordinamento forte tra le politiche dei diversi soggetti e dei diversi livelli di governo e delle relative strutture tecniche operative (Ministero dello Sviluppo economico, Ministero dell'Ambiente, Enea, Ispra, regioni, province, città metropolitane e comuni) per pervenire ad un vero e proprio Sistema nazionale per la sostenibilità climatica ed energetica, con precisi obblighi per supportare adeguatamente gli enti territoriali aderenti al *Covenant of Mayors* europeo e alla sua nuova versione con i Paesc aggiornati ed estesi a tutte le città, in stretto raccordo con le azioni per l'efficienza energetica indicate al paragrafo 3.3 e quelle per la l'adattamento ai cambiamenti climatici indicate al paragrafo 3.7;
- 6) la messa a disposizione dei comuni e delle città di informazioni sul *know-how*, le buone pratiche, i dati sui consumi energetici con l'obbligo inderogabile di comunicazione da parte degli erogatori dei servizi, utili alle attività di pianificazione, attuazione e monitoraggio dei Piani di azione locali.

BOX PAR. 3.8 ENERGIA

Obiettivi internazionali:

- ✓ La Comunicazione della Commissione del novembre 2016 prevede al 2030: a) riduzione delle emissioni di gas serra del 40% rispetto ai livelli del 1990; b) miglioramento dell'efficienza energetica del 30%; c) 27% dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Ma la Cop 21 richiede obiettivi più elevati.

Posizione dell'Italia:

- ✓ Fatte 100 le emissioni di gas serra nel 1990, nel 2014 l'Ue 28 era a 77,05 e l'Italia a 81,36 (14° posto). Nell'Ue 28 il 16% di energia era prodotto da fonti rinnovabili e in Italia il 17,1% (15° posto). Il consumo complessivo di energia primaria nell'Ue 28 era 1507,1 Mtep (obiettivo 2020 1483 Mtep) e in Italia 143,8 Mtep (obiettivo 2020 158 Mtep) quindi già conseguito.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane è raggiungere nel 2025 gli obiettivi europei del 2030 attraverso i Paesc del *Mayors Adapt*, contribuendo a ridefinire gli obiettivi della Strategia energetica nazionale (Sen).

Azioni necessarie:

- ✓ a) impegno per una politica energetica europea che metta in primo piano i cittadini; b) coordinamento nazionale forte tra tutti i soggetti e tutti i livelli di governo per costituire un vero sistema; c) sostegno alle città per l'attuazione dei Paesc e obbligo di fornitura dei dati sui consumi energetici da parte degli erogatori dei servizi.

¹³³ Comunicazione della Commissione europea, *Un new deal per i consumatori d'energia*, 15 luglio 2015, COM(2015)339, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0339&from=it> e Comunicazione della Commissione europea, *Avvio del processo di consultazione pubblica sul nuovo assetto del mercato dell'energia*, 15 luglio 2015, COM(2015)340, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-340-IT-F1-1.PDF>

¹³⁴http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/161102_joint_ngo_industry_letter_on_market_design_initiative.pdf

3.9. Mobilità urbana

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nel sotto obiettivo 11.2 *Entro il 2030, fornire l'accesso a sistemi di trasporto sicuri, sostenibili e convenienti per tutti, migliorare la sicurezza stradale, in particolare ampliando i mezzi pubblici, con particolare attenzione alle esigenze di chi è in situazioni vulnerabili, alle donne, ai bambini, alle persone con disabilità e agli anziani* e nel sotto obiettivo 3.6 *Entro il 2020, dimezzare il numero di decessi a livello mondiale e le lesioni da incidenti stradali*.

Il Libro bianco della Ue sui trasporti del 2011¹³⁵ ha fissato tre obiettivi fondamentali, che sono stati ribaditi dal Pacchetto per la mobilità sostenibile del 2013¹³⁶:

- 1) dimezzare entro il 2030 l'uso delle auto alimentate con carburanti tradizionali ed eliminarlo entro il 2050;
- 2) dimezzare il numero delle vittime nel trasporto su strada entro il 2020 avvicinandosi all'obiettivo delle zero vittime nel 2050;
- 3) realizzare sistemi di logistica urbana a zero emissioni di carbonio entro il 2030.

Ciò è essenziale anche per il conseguimento degli obiettivi del *Quadro di riferimento sul clima e l'energia dell'Ue* del 2014¹³⁷ e per l'attuazione degli accordi di Parigi sul clima del 2015.

Dai trasporti urbani deve venire un contributo fondamentale se si vuole conseguire l'obiettivo di ridurre del 60% rispetto al 1990 le emissioni del settore dei trasporti nella Ue al 2050 ribadito nella Comunicazione della Commissione europea *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*¹³⁸ del 2016. Ed è altrettanto fondamentale anche per il sotto obiettivo 11.6 sulla qualità dell'aria.

La posizione dell'Italia

Il confronto con l'Europa centro-settentrionale e con la Spagna in materia di trasporti urbani e di sicurezza stradale è fortemente penalizzante per le città italiane.

Nel 2012 il 9,4% della popolazione italiana denunciava una difficoltà molto alta nell'accesso al trasporto pubblico su una media nell'Ue a 28 del 5,7%, collocandosi così al quart'ultimo posto¹³⁹.

Nel 2013 sono decedute in incidenti sulle strade urbane 1.421 persone, collocando l'Italia al penultimo posto dell'Ue a 28 davanti solo alla Polonia¹⁴⁰.

Considerando pari a 100 km la lunghezza media nell'Ue 28, nel 2014 in Italia le linee di tram erano 47,3 km, le linee di metropolitana 47 e le linee ferroviarie suburbane 50,1¹⁴¹.

¹³⁵ http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_it.pdf

¹³⁶ Comunicazione della Commissione europea, *Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse*, 17 dicembre 2013, COM(2013) 913.

¹³⁷ Comunicazione della Commissione europea, *Un quadro di riferimento sull'energia e sul clima nel periodo compreso tra il 2020 e il 2030*, 28 gennaio 2014, COM(2014) 15.

¹³⁸ Comunicazione della Commissione europea, *Strategia europea per una mobilità a basse emissioni*, 20 luglio 2016, COM(2016)501.

¹³⁹ Eurostat, Eu-Silc survey, ilc_hcmp06

¹⁴⁰ Eurostat, Eu-Silc survey, tran_sf_roadro

¹⁴¹ Legambiente, *Rapporto Pendolaria 2015*, 2016, cap. 4.

Nel 2012 solo in tre città italiane (Bolzano, Venezia e Genova) su 19 le modalità alternative (trasporto pubblico; bici e piedi) superavano l'auto nelle preferenze dei cittadini, mentre questo avveniva in 39 città tedesche su 78, in 5 città austriache su 5, in 4 città svedesi su 10 e in 13 città spagnole su 7¹⁴².

I dati nazionali mostrano che negli ultimi anni la densità delle fermate del trasporto pubblico per kmq nei comuni capoluogo di provincia non è aumentata (4,8 nel 2008, 4,9 nel 2013); l'offerta di posti-km *pro capite* è diminuita (3.443 nel 2008, 2.895 nel 2013) e l'insoddisfazione degli utenti per molti aspetti del servizio era piuttosto elevata nel 2013¹⁴³.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Per contribuire a raggiungere i traguardi europei al 2030 e al 2050 ***l'obiettivo intermedio per le aree urbane è di almeno il 50% del riparto modale tra l'auto e le altre forme di trasporto e di mobilità entro il 2020.***

A questo fine sono necessari:

- 1) l'adozione di un Piano di azione nazionale per sostenere le città nel perseguimento dei tre obiettivi fondamentali dell'Ue;
- 2) dare priorità allo sviluppo di un sistema integrato dei trasporti e assicurarne la coerenza con la Strategia energetica nazionale, poiché il 32% dei consumi energetici finali nazionali è generato dal settore trasporti¹⁴⁴ e i trasporti sono la principale fonte d'inquinamento dell'aria nelle città¹⁴⁵;
- 3) integrare gli strumenti di pianificazione generale urbana e del traffico con i *Piani d'azione per il clima e l'energia* adottando la seguente gerarchia di azioni: *evitare (avoid)* la domanda di trasporto non necessaria, *spostare (shift)* la domanda verso opzioni di trasporto sostenibile, *migliorare (improve)* l'efficienza¹⁴⁶;
- 4) incrementare in modo significativo gli investimenti per recuperare il ritardo nella dotazione di infrastrutture di trasporto pubblico delle città italiane anche con risorse derivate dalla *projet review* in corso;
- 5) finanziare le ferrovie suburbane con modalità innovative quali i proventi di sovrapedaggi sui veicoli più inquinanti applicati sui tratti autostradali urbani;
- 6) potenziare l'offerta del trasporto pubblico locale colmando il divario tra le città del nord e quelle del sud;
- 7) incentivare i sistemi di trasporto intelligente, la mobilità elettrica, la mobilità ciclabile e pedonale (Fondo per la mobilità sostenibile nel collegato ambientale alla legge di stabilità per il 2016);
- 8) prevedere in modo particolare misure per la diffusione della ricarica delle auto elettriche anticipando quanto prefigurato dalla Commissione europea con la proposta di modifica della

¹⁴² Isfort, dossier *Quota 50 di spostamenti alternativi in città: un obiettivo possibile*, 2013.

¹⁴³ Istat, *Indagine sulla mobilità urbana*, 2015.

¹⁴⁴ Vedi la raccomandazione dell'Agenzia internazionale per l'energia (Iea) *Energy policy of Iea country – Italy 2016 review*, pp. 72 – 74. Ispra, *Analisi dei trend dei principali inquinanti atmosferici in Italia 2003 – 2012*, 2014.

¹⁴⁵ Ispra, *Analisi dei trend dei principali inquinanti atmosferici in Italia 2003 – 2012*, cit..

¹⁴⁶ Secondo le indicazioni *avoid, shift, improve* enunciate nel Rapporto dell'International transport forum (Itf) dell'Oecd *Transport outlook 2017*.

Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia¹⁴⁷;

- 9) realizzare i progetti locali di mobilità e valutazione della sicurezza stradale con particolare riguardo ai percorsi casa-scuola per gli studenti delle scuole elementari e medie ed agli spostamenti sistematici casa-lavoro con azioni a supporto del *mobility management*;
- 10) finanziare i percorsi sicuri per l'accesso ai servizi di trasporto pubblico per soggetti portatori di disabilità.

BOX PAR. 3.9 MOBILITA'

Obiettivi internazionali:

- ✓ Gli obiettivi europei sono: *a)* dimezzare entro il 2030 l'uso delle auto alimentate con carburanti tradizionali ed eliminarlo entro il 2050; *b)* dimezzare il numero delle vittime nel trasporto su strada entro il 2020 avvicinandosi all'obiettivo delle zero vittime nel 2050; *c)* realizzare sistemi di logistica urbana a zero emissioni di carbonio entro il 2030.

Posizione dell'Italia:

- ✓ Fatta 100 la lunghezza media nell'Ue 28, in Italia nel 2014 le linee di tram erano 47,3 km, le linee di metropolitana 47 e le linee ferroviarie suburbane 50,1. Nel 2012 in sole 3 città su 19 la somma degli spostamenti a piedi, in bici e con il trasporto pubblico superavano quelli con l'auto.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane è raggiungere entro il 2020 l'obiettivo intermedio del 50% del riparto modale tra l'auto e le altre forme di mobilità.

Azioni necessarie:

- ✓ *a)* investimenti per recuperare il gap nella dotazione di infrastrutture di trasporto pubblico; *b)* finanziamento delle ferrovie suburbane con i proventi del sovrapedaggio sui tratti autostradali urbani; *c)* potenziamento dell'offerta di trasporto pubblico locale a partire dalle città del sud; *d)* incentivi alla mobilità intelligente, elettrica, ciclabile e pedonale.

¹⁴⁷ Commissione europea, Proposta di Direttiva del 30.11.2016 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia.

3.10 - Qualità dell'aria

Gli obiettivi internazionali

Il tema è indicato all'interno del sotto obiettivo 11.6 che riguarda anche i rifiuti *Entro il 2030, ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città in particolare per la qualità dell'aria*" ed è collegato al sotto obiettivo 3.9 *Entro il 2030 ridurre sostanzialmente il numero dei decessi e malattie da.....contaminazione di aria.....*

La direttiva Ue sulla qualità dell'aria¹⁴⁸, basata sulla Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico¹⁴⁹, stabilisce obiettivi di qualità dell'aria al 2020 per migliorare la salute dell'uomo e la qualità dell'ambiente.

Il pacchetto *aria pulita* adottato dalla Commissione Europea alla fine del 2013¹⁵⁰, anno europeo dell'aria, conteneva importanti innovazioni per la riduzione alla fonte delle emissioni inquinanti e per il rafforzamento della coerenza tra le diverse politiche settoriali, con misure tese a garantire il conseguimento a breve termine degli obiettivi esistenti e, per il periodo fino al 2030, il raggiungimento di nuovi obiettivi.

Gli obiettivi europei vigenti per il particolato sottile (Pm 2,5) sono: al massimo 25 µ/mc al 1.1.2015 e 20 µ/mc al 2020. Invece il limite massimo stabilito dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) è di 10 µ/mc.

L'Oecd nel recente rapporto del 2016 *The economic consequences of outdoor air pollution*¹⁵¹ calcola un danno economico di 360 miliardi di dollari nel 2015 a carico dei 4 paesi dell'Ue più grandi, tra cui l'Italia, in aumento a 540 miliardi di dollari in proiezione al 2030. L'inquinamento atmosferico ha inoltre un impatto sanitario assolutamente rilevante¹⁵².

La posizione dell'Italia

Nonostante il miglioramento della qualità dell'aria che si è registrato negli ultimi anni, permangono situazioni di criticità in numerose aree urbane italiane.

A diminuire sono state le emissioni di anidride solforosa e, seppur in modo meno accentuato, di monossido di carbonio, mentre gli ossidi di azoto derivanti dai processi di combustione, prodotti in modo particolare dal traffico automobilistico e dal riscaldamento domestico, non si sono ridotte. La concentrazione nell'aria di biossido di azoto (NO2) costituisce, insieme al particolato sottile e all'ozono, uno tra i maggiori problemi con cui le città devono confrontarsi.

Il rapporto Oecd - Commissione Europea, *Health at a glance: Europe 2016*, nell'esporre i determinanti per la salute, indica l'Italia tra i paesi più a rischio dell'Ue per l'inquinamento dell'aria.

L'Oms evidenzia effetti dell'inquinamento atmosferico avversi per la salute delle persone e per l'ambiente anche a concentrazioni inferiori agli standard fissati dall'Ue. L'Italia è stata condannata

¹⁴⁸Direttiva 2008/50/Ce del 21.5.2008 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

¹⁴⁹Comunicazione della Commissione europea, *Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico*, 21 settembre 2005, COM(2005) 446.

¹⁵⁰ Proposta di Direttiva del 18.12.2013, COM(2013) 920.

¹⁵¹ Cfr. Figura 5 p. 6.

¹⁵²Secondo il rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente (Eea) *Air quality in Europe - 2016* «l'inquinamento atmosferico ha un impatto significativo sulla salute dei cittadini europei, in particolare nelle aree urbane. Mentre la qualità dell'aria sta lentamente migliorando, l'inquinamento atmosferico rimane il più grande pericolo per la salute ambientale in Europa, con una conseguente minore qualità della vita a causa di malattie e una stima di 467.000 morti premature ogni anno»

dalla Corte di giustizia europea per il superamento dei valori limite di particolato atmosferico e la Commissione ha già avviato una nuova procedura interlocutoria a fronte del perdurare dei superamenti.

La direttiva Ue obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie a mantenere la qualità dell'aria entro gli *standard* prefissati, mentre la normativa nazionale assegna alle regioni il compito di adottare piani e misure per il loro rispetto.

Nel 2014 il 20,1% degli abitanti delle aree italiane più densamente popolate erano esposti a concentrazioni eccessive di polveri sottili (Pm 2,5 e Pm 10) al di sopra delle media del 15,9% nelle stesse aree dell'Ue 28 nel 2013¹⁵³. L'Italia è il paese europeo con il più alto numero di morti premature correlate al Pm 2,5 (quasi 59.500 nel 2013) e agli altri inquinanti atmosferici come l'ozono e il biossido d'azoto¹⁵⁴.

A causa del superamento dei valori limite di inquinamento atmosferico nel 2015 53 comuni capoluogo di provincia hanno applicato provvedimenti di limitazione del traffico privato, mentre erano stati 44 nel 2013. Di questi 9 hanno attuato limitazioni emergenziali e programmate (fra cui Milano, Roma e Napoli), 41 solo programmate e 3 solo emergenziali¹⁵⁵.

La direttiva comunitaria stabilisce che il limite massimo della concentrazione di Pm 10 è di 40 µg/mc. Nel 2015 i valori nelle aree urbane erano tornati a peggiorare dopo il miglioramento complessivo registrato nel 2014. I comuni in cui si ha almeno una centralina con un valore medio annuo superiore a tale limite sono saliti da 4 a 8. Se consideriamo i superamenti annui del limite dei 50 µg/mc, la situazione peggiora ulteriormente: troviamo infatti ben 49 capoluoghi che superano i 35 giorni consentiti dalla normativa nell'arco dell'anno, 16 in più rispetto all'anno precedente¹⁵⁶.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

L'obiettivo per le aree urbane è il rispetto del limite massimo stabilito dall'Oms per il particolato sottile (Pm 2,5), più restrittivo di quello europeo, entro il 2025.

A questo fine sono necessari:

- 1) l'individuazione urgente di un pacchetto nazionale di misure idonee per raggiungere l'obiettivo legate ai temi dei trasporti (paragrafo 3.9), agli impianti di riscaldamento delle abitazioni (paragrafo 3.3 e 3.8) e all'industria (paragrafo 3.1), al contributo all'abbattimento delle polveri sottili e all'attenuazione dell'inquinamento con le infrastrutture verdi (paragrafo 3.5);
- 2) lo sviluppo di esperienze di concertazione ai diversi livelli istituzionali come il Tavolo sulla qualità dell'aria, istituito dal ministero dell'Ambiente, cui partecipano rappresentanti delle regioni e delle città per il monitoraggio dei risultati conseguiti con il Protocollo di Intesa sulla Qualità dell'Aria sottoscritto il 30 dicembre 2015 fra il Ministero dell'Ambiente, le regioni e l'Anci;
- 3) il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio locale della qualità dell'aria e di modalità d'informazione puntuale ai cittadini sui rischi per la salute, anche con sistemi di previsione di picchi di inquinamento, di *allerta precoce* e altre misure di prevenzione coerenti con

¹⁵³ Eurostat, tsdph370

¹⁵⁴ Eea, *Air quality in Europe - 2016 report*, Eea Report, n. 28/2016.

¹⁵⁵ Report Istat, *Ambiente urbano: gestione eco sostenibile e smartness*, 23 novembre 2016.

¹⁵⁶ Legambiente, *Ecosistema urbano 2016. XXIII rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di provincia*, https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/ecosistema_urbano2016.pdf.

quanto previsto dall'Accordo quadro di Sendai per la riduzione del rischio da disastri 2015 - 2030¹⁵⁷;

- 4) l'intervento coordinato nell'*hot spot* della Pianura Padana dove la qualità dell'aria è fortemente influenzata dalle caratteristiche orografiche e meteoclimatiche del bacino. Nel 2013 è stato sottoscritto un accordo tra le regioni e il governo per un'azione congiunta di tutti i livelli istituzionali e l'adozione di misure di carattere nazionale.

BOX PAR. 3.10 ARIA

Obiettivi internazionali:

- ✓ Gli obiettivi europei vigenti per il particolato sottile (Pm 2,5) sono: 25 µ/mc al 1.1.2015; 20 µ/mc al 2020. Il limite massimo stabilito dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) è di 10 µ/mc.

Posizione dell'Italia:

- ✓ Nel 2014 il 20,1% della popolazione urbana italiana era esposto a concentrazioni eccessive di polveri sottili (Pm 2,5 e Pm 10) al di sopra delle media nel 2013 del 15,9% nelle città dell'Ue 28. L'Italia nel 2013 aveva il più alto numero di morti premature correlate al Pm 2,5 (quasi 59.500 nel 2013) e agli altri inquinanti atmosferici come l'ozono e il biossido d'azoto.

Obiettivi nazionali:

- ✓ L'obiettivo per le aree urbane al 2025 è il rispetto del limite massimo stabilito dall'Oms per il particolato sottile, più restrittivo di quello europeo.

Azioni necessarie:

- ✓ a) Piano di azione nazionale integrato trasporti, impianti di riscaldamento delle abitazioni, industria e infrastrutture verdi; b) concertazione interistituzionale con il Tavolo per la qualità dell'aria al ministero dell'Ambiente; c) rafforzamento dei sistemi di monitoraggio locale; d) interventi coordinati sull'*hot spot* della Pianura Padana.

¹⁵⁷ Per una esposizione approfondita dell'Accordo quadro di Sendai per la riduzione del rischio da disastri 2015 – 2030 in connessione con gli specifici obiettivi dell'Agenda Onu 2030 cfr. <https://www.unisdr.org/we/inform/publications/46052>

3.11 Transizione digitale

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nel sotto obiettivo 9.c *Aumentare significativamente l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e sforzarsi di fornire un accesso universale e a basso costo a Internet nei Paesi meno sviluppati entro il 2020.*

L'Agenda digitale per l'Europa, una delle sette Iniziative Faro legate alla Strategia Europa 2020, ha fissato i seguenti obiettivi da conseguire in materia di banda larga:

- 1) copertura con banda larga di base (*basic broadband*, con velocità tra i 144 Kbps¹⁵⁸ e i 30 Mbps) per tutti i cittadini dell'Ue al 2013;
- 2) copertura con banda larga veloce (*fast broadband*, con velocità di almeno di 30 Mbps) per tutti i cittadini dell'Ue al 2020;
- 3) copertura con banda larga ultraveloce (*ultra - fast broadband*, con velocità pari o superiore a 100 Mbps) per almeno il 50 % dei cittadini dell'Ue al 2020.

Il 6 maggio 2015 la Commissione ha adottato la *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*¹⁵⁹, una delle sue 10 priorità politiche, che è fondata su tre pilastri con 16 iniziative legislative in corso di adozione:

- 1) accesso: migliorare l'accesso dei consumatori e delle imprese ai beni e servizi digitali in tutta Europa;
- 2) ambiente: creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi;
- 3) economia e società: massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale.

La Commissione ha elaborato l'indice composto *Digital economy and society index* (Desi), che tiene sotto osservazione costante l'evoluzione della competitività digitale nei Paesi membri, e un *Digital scoreboard* che presenta dati aggiornati in materia di: 1) connettività; 2) capitale umano; 3) uso di Internet; 4) integrazione delle tecnologie digitali; 5) pubblici servizi digitali, oltre che nel campo della ricerca e sviluppo¹⁶⁰.

La posizione dell'Italia

Nel 2015 l'Italia ha approvato la Strategia per la crescita digitale 2014 – 2020¹⁶¹ e la Strategia per la Banda ultra larga¹⁶² ponendosi i seguenti obiettivi di connettività:

- 1) una copertura ad almeno 30 Mbps di velocità per tutti cittadini entro il 2020, in linea con l'obiettivo Ue;
- 2) una copertura ad almeno 100 Mbps di velocità per l'85% della popolazione entro il 2020, più elevato dell'obiettivo Ue;

¹⁵⁸ Kilobit per secondo (1000 bit), unità di misura della capacità o velocità massima di trasmissione dati su una rete informatica. 1000 Kbps sono pari a 1 Mbps (Megabit per secondo).

¹⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

¹⁶⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>

¹⁶¹ http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/strategia_crescita_digitale_ver_def_21062016.pdf

¹⁶² *Strategia italiana per la banda ultralarga*, 3 marzo 2015
http://www.governo.it/sites/governo.it/files/strategia_banda_ultralarga.pdf

- 3) una copertura ad almeno 100 Mbps di velocità di sedi ed edifici pubblici (scuole e ospedali in particolare) entro il 2020;
- 4) banda ultralarga nelle aree industriali.

Ma nell'indice Desi nel 2017 l'Italia è al 25esimo posto dell'Ue a 28 come era anche nel 2016, un risultato particolarmente negativo¹⁶³.

Il nostro Paese nel 2017 è un po' più avanzato per l'utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle imprese (19° posto, 2016 20° posto) e l'erogazione di servizi pubblici *online* (20° posto, 2016 17° posto), mentre ha fatto progressi in materia di connettività (24° posto, 2016 27° posto) grazie al miglioramento dell'accesso alle reti *Next generation access* (Nga). Tuttavia gli scarsi risultati in termini di competenze digitali (24° posto, 2016 24° posto) e nell'uso di Internet (27° posto, 2016 27° posto) frenano lo sviluppo dell'economia e della società digitali.

La copertura delle reti Nga è arrivata in Italia al 72% delle famiglie nel 2016, su una media europea del 76%, passando dal 36% nel 2014 al 44% nel 2015. Ma la sottoscrizione di abbonamenti alla banda larga fissa è pari al 55% delle famiglie (53% nel 2015) a fronte del 74% della media europea (28° e ultimo posto) e la percentuale di sottoscrittori a servizi con banda superiore a 30 Mbps raggiunge appena il 12% del totale delle famiglie (5,4% nel 2015) a fronte di una media europea del 37% (25° posto).

Il monitoraggio della Strategia per la Banda ultralarga¹⁶⁴ indica che nel 2016 la copertura della popolazione italiana ad almeno 30 Mbps di velocità ha raggiunto il 35,4% della popolazione (26,4% nel 2015), e che l'11% della popolazione è raggiunta alla velocità di 100 Mbps.

L'assenza di competenze digitali di base è la ragione principale del basso tasso di adozione della banda larga fissa. In effetti, il 33% della popolazione non usa internet regolarmente e il restante 67% svolge poche attività complesse *online*.

I dati di Eurostat per grado di urbanizzazione contengono anche una sezione dedicata ai temi dell'economia e della società digitale.

La percentuale di famiglie che nel 2016 erano collegate a Internet in modalità *broadband*¹⁶⁵ nell'Ue a 28 era l'83% mentre in Italia era solo il 77%. Il valore massimo lo si raggiungeva nelle aree più densamente popolate (Ue a 28 85%, Italia 79%), con una riduzione nelle aree a densità intermedia (Ue a 28 84%, Italia 78%) e nelle aree rurali (Ue a 28 77%, Italia 72%)¹⁶⁶. L'Italia risultava stabilmente al di sotto di 6 punti percentuali rispetto all'Ue a 28 in tutte e tre le tipologie di aree considerate.

La percentuale di famiglie che nel 2015 avevano accesso ad un *computer* attraverso uno dei loro componenti era l'82% nell'Ue a 28, mentre in Italia era solo il 73%. Il valore massimo lo si raggiungeva nelle aree più densamente popolate (Ue a 28 85%, Italia 75%), seguite dalle aree a densità intermedia (Ue a 28 83%, Italia 73%) e dalle aree rurali (Ue a 28 77%, Italia 70%). Anche per questo indicatore il distacco dell'Italia era notevole¹⁶⁷.

Lo scarto tra il nostro Paese e l'Ue a 28 è ampio anche se si considera la percentuale di individui che nel 2015 dichiaravano di avere utilizzato un *computer* nel corso dei dodici mesi precedenti,

¹⁶³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy>

¹⁶⁴ <http://bandaultralarga.italia.it/dati-bul-mappa/>

¹⁶⁵ La definizione Eurostat di *broadband* è: «Una connessione con una velocità di caricamento e scaricamento dati (anche chiamata capacità) eguale o più alta di 144 Kbps (kilobits per second)».

¹⁶⁶ Eurostat, Degurba, isoc_ci_it_h.

¹⁶⁷ Eurostat, Degurba, isoc_ci_cm_h

l'80% a livello europeo e il 64% in Italia. Il valore massimo lo si raggiungeva nelle aree più densamente popolate (Ue a 28 84%, Italia 67%), seguite dalle aree a densità intermedia (Ue a 28 81%, Italia 64%) e nelle aree rurali (Ue a 28 74%, Italia 59%).¹⁶⁸

La percentuale di individui che nel 2016 aveva utilizzato Internet negli ultimi 12 mesi era l'84% nell'Ue a 28 e il 71% in Italia. Le aree più densamente popolate guidavano la graduatoria (Ue a 28 87%, Italia 74%), seguite dalle aree a densità intermedia (Ue a 28 83%, Italia 71%) e dalle aree rurali (Ue a 28 77%, Italia 66%)¹⁶⁹. Se si prende in esame la quota di individui che nel 2016 ha dichiarato un utilizzo giornaliero di Internet troviamo il valore del 71% nell'Ue a 28 e del 66% in Italia.

Anche per l'utilizzo di Internet sono disponibili i dati relativi alle persone che nel 2016 hanno dichiarato di non avere mai utilizzato la rete: si tratta del 14% nell'Ue a 28 e del 25% in Italia. Ancora una volta questa graduatoria penalizza le aree rurali e presenta i valori più contenuti nelle aree più densamente popolate.

Lo scarto negativo fra la situazione italiana e quella europea è molto ampio se si considerano gli acquisti in Internet: nel 2016 solo il 29% delle persone in Italia aveva utilizzato almeno una volta questa possibilità contro il 55% nell'Ue a 28. Nel caso italiano è da segnalare anche una invarianza di questo valore nei tre gradi di urbanizzazione, mentre nell'Ue a 28 le aree più densamente popolate presentavano i valori più elevati (60% di acquisti in rete contro il 55% nelle aree a densità intermedia e il 47% nelle aree rurali)¹⁷⁰.

Prendendo in considerazione l'accesso nel 2016 da parte degli individui negli ultimi dodici mesi di siti dedicati a tematiche di *e-government*, ancora una volta lo scarto del nostro Paese (24%) rispetto alla media dell'Ue a 28 (48%) è notevole. In questo caso anche in Italia le aree più densamente popolate presentano valori più elevati (27%) seguite dalle aree a densità intermedia (23%) e dalle aree rurali (21%). Il distacco rispetto ai valori europei è comunque molto netto in tutte le tre situazioni di urbanizzazione, con percentuali sostanzialmente doppie rispetto a quelle italiane¹⁷¹.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Per la aree urbane gli obiettivi sono:

- 1) raggiungere la media europea 2016 delle competenze digitali di base (56% della popolazione, media nazionale 44% nel 2016) e dell'uso di Internet (79% della popolazione, media nazionale 67% nel 2016) nel 2020.**
- 2) raggiungere una copertura ad almeno 30 Mbps di velocità per tutti cittadini nel 2020 (media nazionale 35,4% nel 2016);**
- 3) raggiungere una copertura ad almeno 100 Mbps di velocità per il 50% dei cittadini nel 2020 (media nazionale 11% nel 2016), per l'85% nel 2025 e per il 100% nel 2030;**

A tal fine sono necessari:

- 1) l'aumento delle competenze digitali della popolazione con programmi specifici che riguardano le diverse fasce anagrafiche, a partire dagli anziani, e le diverse condizioni professionali;

¹⁶⁸ Eurostat, Degurba, isoc_ci_cfp_cu

¹⁶⁹ Eurostat, Degurba, isoc_ci_ifp_iu

¹⁷⁰ Eurostat, Degurba, isoc_ec_ibuy

¹⁷¹ Eurostat, Degurba, isoc_ciegi_ac

- 2) lo sviluppo dei servizi di *e-governement* sulla base del progetto di Servizio pubblico d'identità digitale (Spid) per garantire a cittadini e imprese un accesso sicuro e protetto ai servizi digitali della pubblica amministrazione;
- 3) l'impulso ai servizi di *e-commerce* prevedendo incentivi per le imprese e facilitazioni per gli utenti;
- 4) la promozione di piattaforme di *Information and communications technology* (Ict) integrate tra i vari servizi e settori di attività sia pubblica che privata nella logica degli *Open data* e dell'amministrazione condivisa e aperta alla collaborazione con i cittadini;
- 5) l'introduzione nel governo delle città della figura del *Chief data officer*, sull'esempio di numerose città Usa e più recentemente di Londra, per promuovere l'uso dei dati come *asset* fondamentale per l'innovazione e la creazione di nuove imprese e attività sociali;
- 6) la verifica, il confronto e lo sviluppo delle esperienze di *smart city* come base per mettere in condizione le città di dare un contributo fondamentale allo sviluppo digitale e per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e delle due Strategie nazionali;
- 7) la facilitazione agli operatori privati, nelle zone dove esiste una domanda di mercato, per l'adozione delle soluzioni tecniche che prevedono di raggiungere con la fibra ottica la base degli edifici o direttamente le abitazioni degli utenti, anche attraverso il catasto del sottosuolo;
- 8) l'intervento con fondi pubblici nelle zone bianche dove non c'è una sufficiente domanda di mercato, che per le aree urbane riguardano soprattutto le zone a densità di popolazione intermedia e del Mezzogiorno, anche attraverso l'uso di tecnologie differenti ed adeguate allo scopo;
- 9) lo sfruttamento di tutte le infrastrutture esistenti per raggiungere l'obiettivo della copertura ad almeno 100 Mbps di velocità in condizioni economiche;
- 10) il sostegno alle *start-up* innovative nel campo dei servizi digitali sulla base della normativa avanzata introdotta con il Decreto crescita 2.0 del 2012.

BOX PAR. 3.11 CRESCITA DIGITALE

Obiettivi internazionali:

- ✓ a) banda larga veloce a 30 Mbps per tutti entro il 2020; b) banda larga ultraveloce a 100 Mbps per il 50% della popolazione Ue al 2020 (Agenda digitale Ue).

Posizione dell'Italia:

- ✓ banda larga a 30 Mbps per il 35,4% della popolazione e banda larga a 100 Mbps per l'11% nel 2016.

Obiettivi nazionali:

- ✓ raggiungere nelle aree urbane: a) gli obiettivi dell'Agenda digitale europea al 2020, banda larga a 30 Mbps per tutti e a 100 Mbps al 50% della popolazione; b) la media europea 2016 delle competenze digitali di base al 2020 (56% della popolazione, 44% in Italia nel 2016); c) la media europea 2016 dell'uso di Internet nel 2020 (79% della popolazione, 67% in Italia nel 2016);

Azioni necessarie

- ✓ sviluppo delle *smart city* per l'attuazione della Strategia per la crescita digitale 2014 – 2020 e per la Banda ultralarga; b) facilitazioni agli operatori dove esiste una domanda di mercato per raggiungere gli edifici con la fibra ottica, anche attraverso il catasto del sottosuolo; c) investimenti pubblici nelle zone dove non c'è una sufficiente domanda di mercato.

3.12 Appalti pubblici innovativi e responsabili

Il tema è compreso nella *Urban Agenda for the Eu* (Patto di Amsterdam). L'obiettivo è «usare questo importante strumento per indirizzarlo verso obiettivi sociali e ambientali e per fare di più con meno. Ciò comporterà un approccio innovativo nel sistema degli appalti pubblici (*public procurement*)»¹⁷².

Non ci sono veri e propri obiettivi internazionali in materia, e non è possibile individuare precisamente il posizionamento nazionale, gli obiettivi per le aree urbane e le azioni necessarie. Può essere sviluppato solo un discorso qualitativo.

Horizon 2020, il Programma quadro dell'Ue per la ricerca e l'innovazione, presenta un'utile definizione giuridica degli appalti pubblici per soluzioni innovative (*Public procurement of innovative solutions* - Ppi) che serve da base per l'ammissibilità degli appalti al cofinanziamento Ue¹⁷³.

¹⁷² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf, *Working program*, p. IV.

¹⁷³ Commissione europea, *Appalti pubblici: un volano dell'innovazione nelle Pmi e nei servizi pubblici*, 2014.

Secondo le linee guida della Commissione, per appalti pubblici per soluzioni innovative (Ppi) si deve intendere una procedura d'appalto in cui le amministrazioni aggiudicatrici agiscono come clienti di lancio di beni e servizi innovativi che non sono ancora disponibili su base commerciale a larga scala e che può includere prove di conformità. Gli appalti pubblici per soluzioni innovative non includono gli appalti di servizi di ricerca e sviluppo, noti come appalti pre-commerciali (*pre-commercial procurement* - Pcp).

Per appalti pre-commerciali (*pre-commercial procurement* - Pcp) si intendono infatti gli appalti di servizi di ricerca e di sviluppo che prevedono la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato e lo sviluppo competitivo per fasi, in cui è prevista una separazione delle fasi di ricerca e di sviluppo dalla fase di commercializzazione dei prodotti finali.

Gli appalti pubblici per soluzioni innovative (Ppi) possono svolgere un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e per affrontare al tempo stesso le principali sfide sociali. Contribuiscono a far ottenere il migliore rapporto qualità/prezzo come pure benefici economici, ambientali e sociali di carattere più ampio attraverso la generazione di nuove idee e la loro traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile, a vantaggio delle imprese e delle Pmi europee.

Sono particolarmente utili in alcuni settori (ad es. mobilità, sanità, costruzioni, *e-government*, gestione dei rifiuti, riciclaggio) in cui il settore pubblico rappresenta gran parte della domanda e può utilizzare gli appalti come mezzo per affrontare importanti sfide.

La Commissione europea, con la Comunicazione *Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale* del 2003¹⁷⁴, invitava gli Stati membri a dotarsi di Piani di azione per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici (*Green public procurement*, Gpp). L'Italia ha adempiuto con il *Piano di azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione*, adottato nel 2008¹⁷⁵ e aggiornato nel 2013¹⁷⁶, i cui obiettivi devono fare parte integrante di tutte le modalità di appalto pubblico.

Nonostante i potenziali benefici derivanti dagli appalti pubblici per soluzioni innovative sia in termini di efficienza dei servizi pubblici che di elaborazione di nuove soluzioni rispondenti ai bisogni della società, le autorità pubbliche tendono in genere ad adottare un approccio di avversione al rischio nell'acquisto di prodotti e servizi innovativi.

I committenti pubblici redigono ancora capitolati d'oneri e, nella valutazione delle offerte ricevute, preferiscono privilegiare il criterio dell'offerta più bassa o del prezzo più basso. Questo avviene in modo particolare nel nostro Paese.

Se si vogliono utilizzare gli appalti pubblici in maniera più strategica, occorre abbattere alcune barriere, come ad esempio:

- 1) la mancanza di competenze e di conoscenze adeguate;
- 2) priorità sbagliate, come ad esempio concentrarsi sui costi a breve termine quando occorre avere la massima attenzione ai costi a medio e lungo termine;
- 3) la considerazione degli appalti esclusivamente come fatto amministrativo separato dalle politiche e dalle strategie pubbliche;
- 4) incapacità delle pubbliche amministrazioni di individuare soluzioni innovative;

¹⁷⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0302:FIN:it:PDF>

¹⁷⁵ http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/all.to_19_PAN_GPP_definitivo_21_12_2007.pdf

¹⁷⁶ http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/GU_102_2013_PAN_GPP_revisione.pdf

5) la frammentazione della domanda e la mancanza di una massa critica sul mercato.

Alcune città italiane, come ad esempio Torino per l'illuminazione o la refezione scolastica, stanno sperimentando la possibilità di far partecipare gli utenti, a fianco dei tecnici dell'amministrazione, alla definizione delle linee guida degli appalti in questi settori. La domanda pubblica in questo modo può diventare uno stimolo per le imprese a fornire nuove soluzioni di mercato.

Trieste sta compiendo un'esperienza – pilota nel campo del *pre – commercial procurement* nel campo della rigenerazione di aree industriali dismesse, che si applica allo sviluppo iniziale di prodotti o servizi nuovi favorendo così la competizione tra le imprese partecipanti.

Il Codice degli appalti approvato con Decreto legislativo n. 50 del 2016 prevede un programma biennale degli acquisti di beni e servizi e programma triennale lavori pubblici.

Sono previsti tre livelli della progettazione: il progetto di fattibilità tecnica ed economica; il progetto definitivo; il progetto esecutivo. E' molto importante incentivare la progettualità delle pubbliche amministrazioni locali anche indipendentemente dai bandi di finanziamento delle opere, al fine di elevare la qualità progettuale e la possibilità di rispondere meglio alle esigenze che vengono ritenute prioritarie.

Sempre in base al nuovo Codice degli appalti, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale vengono resi pubblici e su di essi può essere attivata la procedura di dibattito pubblico.

3.13 Salute e benessere

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nell'obiettivo 3 *Salute e benessere*, e per il contesto italiano in modo particolare nei sotto obiettivi 3.4 *Entro il 2030, ridurre di un terzo la mortalità prematura da malattie non trasmissibili attraverso la prevenzione e la cura e promuovere la salute mentale e il benessere*, 3.5 *Rafforzare la prevenzione e il trattamento dell'abuso di sostanze, tra cui abuso di stupefacenti e l'uso nocivo dell'alcool*, 3.8 *Conseguire una copertura sanitaria universale, compresa la protezione dai rischi finanziari, l'accesso a servizi essenziali di assistenza sanitaria di qualità e l'accesso a farmaci essenziali sicuri, efficaci, di qualità e a prezzi accessibili e vaccini per tutti* e 3.d *Rafforzare la capacità di tutti i Paesi, in particolare i Paesi in via di sviluppo, per la prevenzione, la riduzione e la gestione dei rischi per la salute nazionale globale*. E' compreso anche nell'obiettivo 2 relativo alla *Fame* per le parti (sotto obiettivi 2.1. e 2.2) che si possono applicare al contesto italiano.

Il sotto obiettivo 3.6 relativo agli *Incidenti stradali* è compreso nel paragrafo 3.9. Mobilità urbana e il sotto obiettivo 3.9 relativo all'*Inquinamento atmosferico* è compreso nel paragrafo 3.10. Qualità dell'aria

Nel 2008 con il Libro bianco della Commissione *Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013*¹⁷⁷ l'Unione europea si è data una proprio Strategia per la salute basato sul principio fondamentale della *Salute in tutte le politiche* articolata in 3 obiettivi:

- 1) promuovere un buono stato di salute in un'Europa che invecchia;

¹⁷⁷ COM(2007) 630 del 23 ottobre 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0630&from=IT>

- 2) proteggere i cittadini dalle minacce per la salute;
- 3) promuovere sistemi sanitari dinamici e nuove tecnologie.

L'ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), in accordo con 53 Stati, nel 2013 ha adottato *Europa 2020. Un quadro di riferimento europeo a sostegno di un'azione congiunta del governo e della società per la salute e il benessere* che individua precisi obiettivi con i relativi indicatori e ne valuta periodicamente l'andamento¹⁷⁸:

- 1) ridurre la mortalità prematura dal 2020;
- 2) aumentare l'aspettativa di vita;
- 3) ridurre le disuguaglianze di salute legate alla condizione sociale;
- 4) migliorare il benessere;
- 5) raggiungere la copertura universale dei servizi sanitari e affermare il diritto alla salute;
- 6) adottare gli obiettivi nazionali da parte degli Stati membri.

L'Oms ha adottato un *Piano d'azione globale per la prevenzione e il controllo delle malattie croniche non trasmissibili (Mcnt)* per il periodo 2013-2020¹⁷⁹ che fornisce una *roadmap* per il raggiungimento dei nove obiettivi globali volontari, incluso quello della riduzione relativa del 25% della mortalità precoce dovuta a malattie cardiovascolari, tumori, diabete o malattie respiratorie croniche entro il 2025.

La maggior parte delle morti premature sono legate a fattori di rischio comuni, come l'uso del tabacco, una dieta poco salubre, inattività fisica e un uso eccessivo di alcool.

L'Europa presenta il più alto carico di Mcnt a livello mondiale, e due gruppi di malattie (patologie cardiovascolari e cancro) causano quasi i tre quarti della mortalità e tre principali gruppi di malattie (patologie cardiovascolari, cancro e disturbi mentali) costituiscono più della metà del carico di malattia misurato in *Disability adjusted life years* (DALYs), gli anni di vita vissuti in condizioni di disabilità o persi a causa di una malattia.

Le città sono da tempo riconosciute come protagoniste fondamentali delle azioni di promozione della salute, a partire dalla Carta di Ottawa dell'Oms del 1986¹⁸⁰. La salute va al di là dell'assistenza sanitaria e riguarda le scelte che si compiono in tutti i settori della vita civile, in modo particolare per la tutela dell'ambiente e la diffusione di stili di vita salubri.

La posizione dell'Italia

Il *Piano nazionale della prevenzione 2014 – 2018* del ministero della Salute¹⁸¹ contiene 10 macro obiettivi articolati nei Piani regionali e sostenuti dalle azioni centrali:

¹⁷⁸ http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf?ua=1, p. 61.

¹⁷⁹ http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/94384/1/9789241506236_eng.pdf. Le malattie croniche non trasmissibili (Mcnt) - malattie cardiovascolari, tumori, patologie respiratorie croniche e diabete - costituiscono, a livello mondiale, il principale problema di sanità pubblica. Più di 36 milioni di persone muoiono annualmente per questa causa, il 63% delle morti globali, inclusi 14 milioni di persone che muoiono prima dei 70 anni di età. Si calcola che più del 90% di queste morti premature potrebbero essere largamente prevenute.

¹⁸⁰ <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>. In Italia agisce la Rete città sane <http://www.retecittasane.it/>

¹⁸¹ http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2285_allegato.pdf

- 1) ridurre il carico di morbosità, mortalità e disabilità delle malattie croniche non trasmissibili (Mcnt);
- 2) prevenire le conseguenze dei disturbi neurosensoriali (sordità e cecità);
- 3) promuovere il benessere mentale nei bambini, adolescenti e giovani;
- 4) prevenire le dipendenze da sostanze;
- 5) prevenire gli incidenti stradali e ridurre la gravità dei loro esiti;
- 6) prevenire gli incidenti domestici;
- 7) prevenire gli infortuni e le malattie professionali;
- 8) ridurre le esposizioni ambientali potenzialmente dannose per la salute;
- 9) ridurre la frequenza di infezioni e malattie infettive prioritarie;
- 10) rafforzare le attività di prevenzione in sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria.

Nel 2013 l'indice standardizzato delle cause di morte in Italia per 100.000 abitanti mostrava dati sotto media europea in ogni campo (malattie cardiocircolatorie Ue a 28 515,3, Italia 427; cancro Ue a 28 265,1, Italia 250,6; malattie respiratorie Ue a 28 82,15, Italia 60,3; malattie del sistema nervoso Ue a 28 38,1, Italia 34,6; incidenti stradali Ue a 28 5,9, Italia 5,8; suicidi Ue a 28 11,7, Italia 6,6). In generale i tassi di mortalità nell'Ue a 28 per queste cause sono diminuiti dal 2004 al 2013 tranne che per le malattie del sistema nervoso, per i quali sono aumentati¹⁸².

L'aspettativa di vita alla nascita nel 2015 in Italia era di 82,7 anni (Ue a 28 80,6), 80,3 anni per gli uomini (Ue a 28 77,9) e 84,9 per le donne (Ue a 28 83,3). Era il secondo miglior risultato dopo la Spagna (83 anni).

Quanto ai fattori di rischio, in Italia nel 2011 il 25% della popolazione fumava e in Europa nel 2012 il 30%. Il consumo di alcool pro capite nel nostro Paese era di 6,7 litri l'anno nel 2010 e in Europa 10,9 sulla popolazione di più di 15 anni. Gli obesi in Italia nel 2008 erano il 19,8% e in Europa nel 2010 il 23%¹⁸³.

Le morti dovute a tossicodipendenza nel 2013 sono state 0,18 in Italia e 0,3 ogni 100.000 abitanti nell'Ue a 28¹⁸⁴. Quelle dovute a incidenti sul lavoro nel 2014 sono state 2,34 ogni 100.000 occupati e 1,81 nell'Ue a 28, quindi al di sopra della media europea.

Nel 2016 l'Italia era il Paese più anziano dell'Ue a 28 con il 22% di popolazione con più di 65 anni di età (Ue a 28 19,2%), seguita da Grecia (21,3%), Germania (21,1%), Portogallo (20,7%) e Finlandia (20,5%).

Analizzando i dati per grado di urbanizzazione, nel 2015 la percentuale di popolazione complessiva in età superiore a 15 anni interessata da una malattia cronica o da problemi di salute era il 35,4% nell'Ue a 28 e il 24,8% in Italia senza grandi differenze tra le diverse aree (aree più densamente popolate Ue a 28 35,1%, Italia 24,4%; aree a densità intermedia Ue a 28 35,8%, Italia 24,7%; aree

¹⁸²[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Causes_of_death_%E2%80%94_standardised_death_rate,_2013.png)

[explained/index.php/File:Causes_of_death_%E2%80%94_standardised_death_rate,_2013.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Causes_of_death_%E2%80%94_standardised_death_rate,_2013.png)

¹⁸³ I dati relativi all'Italia sono tratti da Oms, *Profilo per Paese*, http://www.who.int/nmh/countries/ita_en.pdf?ua=1.
Quelli relativi all'Europa da http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/288645/European-health-report-2015-full-book-en.pdf?ua=1

¹⁸⁴ Eurostat, tps00149

rurali Ue a 28,36%, Italia 25,6%)¹⁸⁵.

I dati relativi alla percentuale di popolazione che dichiara bisogni di cure mediche non soddisfatti sono significativi, sempre nel 2015 e sulla popolazione in età superiore a 15 anni. A livello europeo le persone che escludono di trovarsi in questa condizione sono il 94% del totale, mentre in Italia la quota scende al 92,1%. Con riferimento alla motivazione economica (cure troppo care) i valori italiani sono più elevati di quelli europei (6,5% contro 2,4%). La situazione è peggiore per le donne rispetto ai maschi e sostanzialmente invariata nei diversi gradi di urbanizzazione¹⁸⁶.

Situazione analoga per i bisogni insoddisfatti di cure dentali: la quota di popolazione che dichiara di non avere questo problema è del 91,2% in Europa e dell'88,9% in Italia. Preoccupante anche in questo caso la motivazione economica, che riguarda il 9,7% della popolazione in Italia e il 5,9% in Europa, con valori più accentuati per le donne e una contenuta variabilità nei diversi gradi di urbanizzazione¹⁸⁷.

La copertura sanitaria universale del Servizio sanitario nazionale (Ssn) e l'andamento degli indicatori sui livelli complessivi di appropriatezza sono uno dei punti di forza dell'Italia a livello internazionale. Tuttavia vi sono gravi debolezze del sistema, come le disuguaglianze territoriali tra nord e sud, l'insufficienza della presa in carico delle problematiche sanitarie e assistenziali della popolazione anziana, i bisogni insoddisfatti legati a problemi economici causati anche dalla continua riduzione della capacità di spesa del sistema.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Gli obiettivi per le aree urbane, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi nazionali, sono¹⁸⁸:

- 1) la riduzione del 25% della mortalità precoce dovuta a malattie cardiovascolari, tumori, diabete o malattie respiratorie croniche entro il 2025;**
- 2) la riduzione del 25% entro il 2025 dei consumatori di sostanze stupefacenti (2,3 milioni nel 2011 a livello nazionale) e degli alcol dipendenti (70.000 nel 2012 a livello nazionale presi in carico dai servizi territoriali)¹⁸⁹;**
- 3) la riduzione della mortalità per incidenti sul lavoro al di sotto della media europea entro il 2020.**

A tal fine sono necessari:

- 1) una forte integrazione tra il sistema sanitario e il *welfare* locale per garantirne l'efficacia degli interventi e la sostenibilità finanziaria di fronte alle sfide dell'invecchiamento della popolazione, che comporta una maggiore domanda di cura, e della non autosufficienza, anche in relazione con le indicazioni della Guida dell'Oms *Città amiche dell'invecchiamento globale*¹⁹⁰;
- 2) una politica di riduzione delle disuguaglianze territoriali attraverso l'applicazione rigorosa dei Livelli essenziali dell'assistenza (Lea) e delle prestazioni (Lep);

¹⁸⁵ Eurostat, Degurba, hlth_silc_19

¹⁸⁶ Eurostat, Degurba, hlth_silc_21]

¹⁸⁷ Eurostat, Degurba, hlth_silc_22

¹⁸⁸ Gli obiettivi per la riduzione degli incidenti stradali e delle cause di malattia dovute all'esposizione all'inquinamento atmosferico sono illustrati rispettivamente al paragrafo 3.9 e 3.10.

¹⁸⁹ Ministero della Salute, *Piano nazionale di prevenzione 2014 – 2018*, cit., p. 35.

¹⁹⁰ http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf

- 3) lo sviluppo di programmi per interventi integrati per i quattro fattori principali di rischio (fumo, alcool, alimentazione non corretta, sedentarietà) condivisi tra servizi sanitari, scuole, datori di lavoro, associazioni culturali e sociali, ecc. volti a favorire l'adozione di comportamenti sani attivando le reti di comunità;
- 4) la definizione di percorsi per la presa in carico precoce dei soggetti in età preadolescenziale, adolescenziale e giovanile a rischio di disagio mentale;
- 5) la prevenzione delle dipendenze da sostanze e comportamenti (gioco d'azzardo) con strategie integrate e interistituzionali (es. scuola e sanità) per valorizzare le capacità personali dei giovani aumentando la consapevolezza e le possibilità di intervento da parte delle famiglie;
- 6) il perfezionamento dei sistemi di prevenzione del rischio sul lavoro rafforzando il coordinamento tra istituzioni e partenariato economico-sociale anche attraverso il miglioramento dell'efficacia delle attività di controllo e della *compliance* da parte dei destinatari delle norme;
- 7) il consolidamento della sorveglianza epidemiologica per le malattie infettive, la promozione della immunizzazione attiva e degli interventi di prevenzione rafforzando la capacità di rispondere alle emergenze;
- 8) l'adozione, in materia di sicurezza alimentare, di piani di controllo e monitoraggio integrati per la gestione del rischio nelle matrici alimentari e negli alimenti per animali, nell'ottica dell'integrazione tra sanità pubblica, ambiente e agricoltura.

BOX PAR. 3.13 SALUTE E BENESSERE

Obiettivi internazionali:

- ✓ a) ridurre la mortalità prematura al 2020; b) aumentare l'aspettativa di vita; c) ridurre le disuguaglianze di salute; d) migliorare il benessere; e) raggiungere la copertura universale dei servizi sanitari; f) ridurre del 25% al 2025 le malattie croniche non trasmissibili (Mcnt cardiovascolari, tumori, respiratorie e diabete).

Posizione dell'Italia:

- ✓ aspettativa di vita alla nascita 82,7 anni (80,3 anni per gli uomini e 84,9 per le donne) e nell'Ue a 28 di 80,6 anni nel 2015, secondo miglior risultato dopo la Spagna. Consumatori di sostanze stupefacenti 2,3 milioni nel 2011, alcolodipendenti 70.000 nel 2012. Morti sul lavoro nel 2014 2,34 ogni 100.000 occupati (1,81 nell'Ue a 28).

Obiettivi nazionali:

- ✓ ridurre nelle aree urbane: a) del 25% la mortalità precoce dovuta alle Mcnt entro il 2025 (Oms); b) del 25% i consumatori di sostanze stupefacenti e gli alcolodipendenti entro il 2025; c) al di sotto della media europea 2016 gli incidenti sul lavoro entro il 2020.

Azioni necessarie

- ✓ a) programmi integrati per i fattori principali di rischio (fumo, alcool, alimentazione, sedentarietà) per favorire comportamenti sani attivando le reti di comunità; b) strategie integrate di prevenzione delle dipendenze; c) miglioramento della prevenzione e dei controlli dei rischi sul lavoro; c) riduzione delle disuguaglianze territoriali di salute attraverso l'applicazione rigorosa dei Lea.

3.14 Cultura, istruzione e ricerca

Gli obiettivi internazionali

Il tema è compreso nel sotto obiettivo 11.4 *Rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale (e naturale) del mondo*, nell'obiettivo 4 *Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti* e nel sotto obiettivo 9.5 *Potenziare la ricerca scientifica, promuovere le capacità tecnologiche dei settori industriali in tutti i Paesi, in particolare nei Paesi in via di sviluppo, anche incoraggiando, entro il 2030, l'innovazione e aumentando in modo sostanziale il numero dei lavoratori nei settori ricerca e sviluppo ogni milione di persone e la spesa pubblica e privata per ricerca e sviluppo*.

L'Unione europea, attraverso i suoi trattati, ha il compito di salvaguardare il patrimonio culturale comune dell'Europa. Il programma Europa creativa 2014 – 2020 sostiene i settori culturali e creativi. Ogni anno due città vengono scelte come Capitali europee della cultura, tra le quali nel 2019 ci sarà Matera. Ma la cultura non rientra nella Strategia Europa 2020 e non vi sono perciò obiettivi quantificati, e anche il sotto obiettivo 11.4 è di carattere qualitativo.

Il livello di istruzione della popolazione rientra invece nella Strategia Europa 2020 con due obiettivi: ridurre a meno del 10% nella fascia di età 18 – 24 anni coloro che hanno abbandonato precocemente la scuola (per l'Italia meno del 15 – 16%); aumentare al 40% i 30 – 34enni con un'istruzione universitaria (per l'Italia 26 – 27%).

Anche la Ricerca e sviluppo fa parte della Strategia Europa 2020, con l'obiettivo di aumentare al 2020 gli investimenti nel settore fino a raggiungere almeno il 3% del Pil (per l'Italia l'1,53%).

La posizione dell'Italia

La spesa pubblica per servizi culturali in Italia nel 2014 è stata pari allo 0,3% del Pil¹⁹¹, al di sotto della media Ue 28 dello 0,5%. Il Regno Unito e l'Irlanda sono state allo stesso livello di spesa mentre solo Portogallo, Grecia e Cipro hanno speso meno del nostro Paese. Un terzo della spesa è stata del governo centrale mentre due terzi dei governi locali.

Nel 2013 la spesa dei comuni italiani per i beni culturali è stata del 2,9% rispetto alle spese totali¹⁹², circa 10 euro pro capite nel 2014¹⁹³. Nel 2004 questa percentuale si era attestata intorno al 3,4%, con una riduzione della spesa più sensibile a partire dal 2010 per effetto dei tagli conseguenti all'inizio della crisi. Restano forti differenziazioni territoriali che penalizzano il Sud¹⁹⁴.

Vanno inoltre considerati i risultati dell'*Art Bonus* che consente un credito di imposta pari al 65% dell'importo a chi effettua erogazioni liberali a sostegno del patrimonio culturale pubblico italiano. Secondo un'indagine effettuata¹⁹⁵, nel periodo giugno 2014 – settembre 2016 i soggetti che ne hanno usufruito sono stati 3.158 per un importo complessivo di 122,7 milioni di euro.

I dati della spesa pubblica sono in forte contrasto con la dotazione di beni culturali di cui è provvisto il nostro Paese, che è tra le più elevate nel mondo e che in grande parte rappresenta un carattere identitario delle città italiane. L'Italia conserva il primato nella lista del patrimonio mondiale dell'Unesco per numero di beni iscritti (51, pari al 4,8% del totale), seguita ormai a

¹⁹¹ Eurostat, *General government expenditure by function* (COFOG), gov_10a_exp

¹⁹² Ministero dell'Ambiente, *Il posizionamento dell'Italia rispetto agli SDGs*, 2016, p. 240.

¹⁹³ Istat, *Rapporto BES 2016; il benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., Dominio 9 Paesaggio e patrimonio culturale, 2016, p. 135.

¹⁹⁴ Ministero dell'Ambiente, *Il posizionamento dell'Italia rispetto agli SDGs*, cit., Tab. 88, p. 240.

¹⁹⁵ Indagine 24 Ore Business School sui dati del sito *Art Bonus*, Il Sole 24 Ore 19 dicembre 2016.

brevissima distanza dalla Cina (50) e poi da Spagna, Francia e Germania (rispettivamente: 45, 42 e 41)¹⁹⁶.

Nel 2016 i beni immobili (architettonici, archeologici e museali) sottoposti a vincolo sono stati oltre 200.000, in media 67,6 ogni 100 kmq: una densità elevatissima di elementi di valore storico e artistico che costituiscono un tratto peculiare del paesaggio italiano¹⁹⁷. Di questo patrimonio fanno parte i musei: 5.302 nel 2015, di cui 4.976 aperti al pubblico. Anche la consistenza del patrimonio edilizio storico è un indicatore del patrimonio culturale italiano: nel 2011, gli edifici abitati costruiti prima del 1919 erano 1,8 milioni (circa il 15% del totale), con un tasso di conservazione in buono/ottimo stato del 61,2% dello stock censito dieci anni prima¹⁹⁸.

Nell'Ue 28 nel 2015 coloro che avevano abbandonato precocemente la scuola nella fascia di età 18 – 24 anni erano l'11% e in Italia il 14,7%, con il nostro Paese che risultava così al quintultimo posto. Nelle aree europee più densamente popolate tale percentuale è stata del 9,8%, perciò inferiore al complesso dell'Ue 28, mentre stesse aree italiane era molto simile, il 14,8%. Nelle aree a densità intermedia la percentuale dell'Ue 28 è stata del 11,5%, mentre in Italia era del 14,3%¹⁹⁹.

Rispetto a questo obiettivo si può perciò concludere che le città europee sono in una situazione migliore dell'Ue 28, mentre le città italiane sono nella stessa situazione critica nazionale. Nelle aree europee a densità intermedia di popolazione la situazione è peggiore di quella generale, mentre in Italia è migliore di quella nazionale.

Nel 2015 i 30-34enni con un'istruzione universitaria nell'Ue 28 erano il 38,7% e in Italia il 25,3%, che risultava così all'ultimo posto. Come ci si poteva aspettare, nelle aree europee più densamente popolate tale percentuale è stata superiore, del 48,1%, così come nelle stesse aree italiane dove era del 31,7%. Nelle aree a densità intermedia la situazione europea era invece peggiore, con una percentuale del 33,4%, come in Italia dove era del 23%²⁰⁰.

Nell'Ue a 28 gli investimenti in ricerca e sviluppo nel 2015 erano pari al 2% del Pil mentre in Italia erano l'1,33% del Pil con una diminuzione dello 0,5% rispetto al 2014²⁰¹. Questo dato non è evidentemente possibile suddividerlo per gradi di urbanizzazione.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

Nel campo della cultura ***l'obiettivo per le zone più densamente popolate è di aumentare complessivamente di 2/3 la spesa pubblica del settore entro il 2030 per contribuire a raggiungere gradualmente a livello nazionale la media europea***, riducendo il forte squilibrio ora esistente tra il nord e il sud. Va incrementata anche la spesa privata (*Art Bonus*) e vanno introdotti *standard* e parametri di efficienza per tutta la spesa culturale nelle città, al di là della distinzione di competenze tra Stato e comuni.

Per l'abbandono scolastico precoce, per il quale l'Italia sta accumulando un ritardo rispetto all'Europa, ***l'obiettivo per le aree urbane è di raggiungere nel 2025 il traguardo che l'Europa si era posta per il 2020, cioè la sua riduzione a meno del 10% nella fascia di età 18-24 anni***.

¹⁹⁶ Istat, *Rapporto BES 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., p. 127.

¹⁹⁷ <http://vincoliinrete.beniculturali.it/VincoliInRete/vir/utente/login>.

¹⁹⁸ Istat, *Rapporto BES 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., p. 131.

¹⁹⁹ Eurostat, Degree of urbanisation, edat_lfs_30

²⁰⁰ Eurostat, Degree of urbanisation, edat_lfs_9913

²⁰¹ Eurostat, Europa 2020, t2020_20

Per i laureati nella fascia d'età 30-34 anni il ritardo dell'Italia è preoccupante. ***L'obiettivo per le aree urbane è raggiungere nel 2030 il traguardo che l'Europa si era posta per il 2020, cioè il conseguimento della percentuale del 40%.***

Anche per gli investimenti in ricerca e sviluppo ***l'obiettivo, in questo caso nazionale, è raggiungere nel 2030 il traguardo che l'Europa si era posta per il 2020, cioè il conseguimento della percentuale del 3% del Pil.***

A tal fine sono necessari:

- 1) un aumento della qualità e della produttività della spesa culturale considerata nel suo insieme, individuando *standard minimi* da raggiungere in relazione a specifici indicatori di *performance* (numero di visitatori, pubblico agli spettacoli, ecc.);
- 2) la valorizzazione della cultura e del turismo come fattori centrali per l'economia urbana, con una strategia specificamente rivolta alle imprese culturali creative, valutando la consistenza complessiva del settore economico della cultura nelle città (industrie culturali creative, produzioni artistiche e culturali, ecc.) con numero di addetti, valore aggiunto, ecc. al fine di valutare costantemente l'efficacia delle politiche;
- 3) l'estensione dei pubblici della cultura intesa come fattore di coesione sociale, a partire dalle persone di più recente immigrazione.
- 4) l'aiuto alle scuole per prevenire situazioni di abbandono scolastico con interventi precoci, come ad esempio misure di tutoraggio e cooperazione con i genitori, offrendo la possibilità ai giovani che abbandonano gli studi di riprenderli successivamente anche con percorsi personalizzati e più flessibili;
- 5) l'adozione del *Social investment package* (Sip) per supportare la cura e l'educazione della prima infanzia e l'inclusione dei relativi contesti familiari per favorire la riduzione dell'esclusione sociale e dell'abbandono scolastico a partire dall'infanzia e dall'adolescenza;
- 6) l'investimento in nuovi *campus* universitari urbani, fortemente integrati con le città, con strutture adeguate per la didattica e la ricerca, alloggi per studenti, docenti e ricercatori, strutture per le attività culturali, ricreative e sportive, considerando che le comunità universitarie rappresentano un grande potenziale inespresso per lo sviluppo delle comunità in cui sono inserite;
- 7) la promozione della competenza e del merito, rispetto alla stabilità e alla spesa storica, come criterio guida per il finanziamento ai Centri di ricerca e alle Università, sviluppando anche la domanda pubblica di ricerca con un incentivo all'utilizzo degli strumenti più evoluti del *Pre-commercial procurement* già previsti dalle direttive europee sugli appalti pubblici.
- 8) la promozione della conoscenza esperta (*usable knowledge* e *useful knowledge*) prodotta nelle Università e nei centri di ricerca come risorsa strategica per l'innovazione territoriale, e lo sviluppo delle relazioni internazionali attraverso il *networking*, lo scambio, la mobilità di studenti e docenti;
- 9) l'utilizzo dello *Strategic energy technology plan* (Set Plan), lanciato per sostenere lo sviluppo di tecnologie appropriate e innovative che legano la città alle imprese, alla ricerca nel campo dell'energia e della *green economy* (*Green digital charter 2012*), e il programma *JPI Urban Europe* per promuovere attività di ricerca finalizzate alle città.

BOX PAR. 3.14.1 CULTURA

Obiettivi internazionali:

- ✓ l'Ue ha il compito di salvaguardare il patrimonio culturale. Con il programma Europa creativa 2014 – 2020 sostiene i settori culturali e creativi.

Posizione dell'Italia:

- ✓ spesa dei comuni italiani nel 2014 per i beni culturali 2,9% del totale, circa 10 euro pro capite, con forti differenze (Firenze 162,3 euro e Napoli 15,22 euro). Spesa pubblica nazionale per servizi culturali nello stesso anno 0,3% del Pil (media Ue a 28 0,5%).

Obiettivi nazionali:

- ✓ aumentare nelle zone più densamente popolate la spesa pubblica nel settore entro il 2030 per contribuire a raggiungere gradualmente a livello nazionale la media europea, riducendo il forte squilibrio tra nord e sud.

Azioni necessarie

- ✓ a) aumento della qualità e della produttività della spesa culturale, individuando standard minimi da raggiungere in relazione a indicatori di performance (numero di visitatori, pubblico agli spettacoli, ecc.); b) valorizzazione della cultura e del turismo come fattori centrali per l'economia urbana; c) estensione dei pubblici della cultura come fattore di inclusione a partire dagli immigrati.

BOX PAR. 3.14.2 ISTRUZIONE

Obiettivi internazionali:

- ✓ Strategia Europa 2020: meno del 10% nella fascia 18 – 24 anni di coloro che hanno abbandonato precocemente la scuola (11% nel 2015), Italia meno del 15 – 16%); 40% dei 30 – 34enni con un'istruzione universitaria (38,7% nel 2015), Italia 26 – 27%.

Posizione dell'Italia:

- ✓ Nel 2015 coloro che avevano abbandonato precocemente la scuola erano il 14,7% come nelle città (14,8%), mentre nelle città europee erano meno della media complessiva (9,8%). I 30 – 34enni con istruzione universitaria erano il 25,3% ultimo posto nell'Ue 28 (31,7% nelle città).

Obiettivi nazionali:

- ✓ Gli obiettivi per le aree urbane sono raggiungere nel 2025 il traguardo che l'Europa si era posta per il 2020, cioè la riduzione dell'abbandono scolastico a meno del 10% nella fascia di età 18-24 anni e il 40% dei laureati nella fascia di età 30 – 34 anni.

Azioni necessarie:

- ✓ a) interventi precoci (tutoraggio e cooperazione con i genitori) per prevenire situazioni di abbandono scolastico; b) supporto alla cura, all'educazione della prima infanzia e all'inclusione dei contesti familiari a rischio; c) investimenti per nuovi *campus* universitari urbani e servizi per studenti.

BOX PAR. 3.14.3 RICERCA

Obiettivi internazionali:

- ✓ Strategia Europa 2020: aumentare la spesa fino al 3% del Pil (per l'Italia l'1,53%).

Posizione dell'Italia:

- ✓ spesa in R&S 1,33% del Pil nel 2015 (2% nell'Ue a 28).

Obiettivi nazionali:

- ✓ raggiungere nel 2030 l'obiettivo che l'Ue si era posta entro il 2020, una spesa del 3% del Pil.

Azioni necessarie

- ✓ a) competenza e merito, anziché anzianità e spesa storica, come criteri guida per il finanziamento ai Centri di ricerca e alle Università; b) sviluppo della domanda pubblica di ricerca anche attraverso il *Pre-commercial procurement*; c) promuovere la conoscenza esperta e il suo trasferimento come risorsa strategica per l'innovazione territoriale.

3.15 Uguaglianza di genere.

Obiettivi internazionali

Il tema è compreso nell'obiettivo 5 *Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze*.

Nella Dichiarazione politica adottata al termine dell'incontro organizzato dall'Agenzia dell'Onu per l'uguaglianza di genere Un Women²⁰² nel 2015 in occasione del ventesimo anniversario della 4^a Conferenza mondiale delle donne di Pechino, si legge: «I progressi sono stati lenti e irregolari, le maggiori differenze rimangono e anche gli ostacoli nel conseguire risultati nelle 12 aree critiche individuate nella Piattaforma per l'azione della Conferenza di Pechino²⁰³, e a 20 anni di distanza nessun Paese ha completamente raggiunto l'eguaglianza e l'autoaffermazione (*empowerment*) delle donne e delle ragazze, globalmente persistono livelli significativi di disuguaglianza tra le donne e gli uomini, le ragazze e i ragazzi, e molte donne e ragazze incontrano diverse forme di discriminazione, vulnerabilità e marginalizzazione durante la loro vita»²⁰⁴.

²⁰² Un Women ha recentemente pubblicato un quadro aggiornato della situazione delle donne a livello globale, *Progress of the world's women 2015-2016. Transforming economies, realizing rights*, http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/UNW_progressreport.pdf

²⁰³ Le 12 aree critiche della Dichiarazione di Pechino del 1995 sono: 1. Donne e povertà; 2. Educazione e formazione delle donne; 3. Donne e salute; 4. Violenza contro le donne; 5. Donne nei conflitti armati; 6. Donne e economia; 7. Donne nei processi decisionali; 8. Meccanismi istituzionali per l'avanzamento delle donne; 9. Diritti umani delle donne; 10. Donne e informazione; 11. Donne e ambiente; 12. Bambine, http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf?vs=800

²⁰⁴ <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/59/declaration-en.pdf?vs=4833>

La Commissione europea, nell'*Impegno strategico a favore della parità di genere 2016 -2019*²⁰⁵, ha individuato cinque settori di azione prioritari:

- 1) accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e garantire pari indipendenza economica per donne e uomini;
- 2) ridurre il divario di genere in termini di retribuzioni, introiti e pensioni e combattere quindi la povertà delle donne;
- 3) promuovere la parità tra donne e uomini nel processo decisionale;
- 4) lottare contro la violenza di genere e proteggere e sostenere le vittime;
- 5) promuovere la parità di genere e i diritti delle donne in tutto il mondo.

Il documento²⁰⁶ sostiene che l'impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019 contribuirà a raggiungere i seguenti obiettivi esistenti:

- 1) divario di genere nell'occupazione dello 0% (20-64 anni). L'obiettivo della Strategia Ue 2020 prevede un tasso di occupazione del 75% per donne e uomini;
- 2) assistenza all'infanzia per il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni e per il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'età della scuola dell'obbligo. Sono obiettivi fissati al Consiglio europeo di Barcellona del 2002 e confermati dal Patto europeo per la parità di genere 2011-2020²⁰⁷;
- 3) 40% di presenza del sesso sottorappresentato fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate (eccetto le Pmi). E' contenuto nella proposta di direttiva, del novembre 2012, riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa.

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (Eige), agenzia autonoma dell'Unione europea, nel 2013 ha pubblicato il primo Rapporto sull'indice dell'uguaglianza di genere²⁰⁸, un indicatore sintetico ma esaustivo delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri. L'indice prende in considerazione 6 diversi settori (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute) con valori tra 1 e 100, dove 1 indica un'assoluta disparità di genere e 100 segna il raggiungimento della piena uguaglianza di genere.

Nonostante più di 50 anni di politiche per l'uguaglianza di genere a livello europeo, il Rapporto mostra come le disparità risultino ancora prevalenti nell'Unione europea. Con un indice medio di 52,9, l'Ue a 28 è ancora a metà nel cammino per raggiungere l'uguaglianza. Un dato significativo è la fortissima differenza tra gli indici dei singoli Stati membri, che vanno da un minimo di 33,7 (Romania) ad un massimo di 74,2 (Svezia), che attesta come gli Stati prestino una attenzione molto diversa al raggiungimento degli obiettivi dell'uguaglianza.

La posizione dell'Italia

L'Italia non ha una Strategia o un Piano di azione nazionale sull'uguaglianza di genere, come hanno invece numerosi Stati membri dell'Ue, ma ha recentemente concentrato i suoi sforzi nel contrasto

²⁰⁵ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_it.pdf

²⁰⁶ Cfr. p. 35.

²⁰⁷ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=IT)

²⁰⁸ <http://eige.europa.eu/gender-statistics/gender-equality-index>

alla violenza di genere e agli abusi sessuali²⁰⁹ e nella promozione della parità di genere nelle istituzioni²¹⁰.

A livello mondiale, secondo l'analisi annuale del *World economic forum* sul *Global Gender Gap 2016*²¹¹ che tiene conto delle disparità di genere esistenti nel campo della politica, dell'economia, dell'istruzione e della salute, l'Italia si collocava al 50° posto su 144 Paesi (era al 41° nel 2015). Nella graduatoria generale sveltano i Paesi del nord Europa come Islanda, Finlandia, Norvegia, Svezia e Irlanda.

Nella graduatoria europea dell'indice sull'uguaglianza di genere dell'Eige la posizione dell'Italia è particolarmente negativa, in quanto con un indice di 41,1 si attesta al 20° posto dell'Ue a 28. Va però considerato che l'Italia è tra i dieci Stati membri i cui indicatori mostrano un trend positivo nei tre intervalli considerati (2005-2010-2012).

Analizzando la relazione tra l'indice dell'uguaglianza di genere e la ricchezza dei paesi, misurata attraverso il Pil per abitante (Pps), si nota altresì come l'Italia sia il più ricco tra i 13 paesi che hanno un indice inferiore a 45. Passando alla sfera specifica del *potere*, inteso come potere decisionale sia politico che economico, si segnala che in questo settore l'indice dell'uguaglianza di genere evidenzia il valore più basso, con un valore medio europeo di 39,7. Anche in tal caso, la performance dell'Italia è piuttosto negativa, con un indice di 21,8 che la colloca agli ultimi posti²¹².

Prendendo in esame il tasso di occupazione, calcolato nel 2015 con riferimento alla popolazione in età da 20 a 64 anni (Ue a 28 70%, Italia 60,5%), il divario di genere a svantaggio delle donne è rilevante sia a livello dell'Ue a 28 (75,8% per i maschi e 64,3% per le donne) che della situazione italiana dove raddoppia (70,6% il tasso di occupazione maschile e 50,6% quello femminile). Anche nel nostro Paese, come a livello europeo, i valori più elevati si registravano nelle aree più densamente popolate (61,3%), seguite dalle aree a densità intermedia (60,5%) e dalle aree rurali (59,6%). Il divario fra i generi era ampio ovunque e peggiorava nel passaggio dalle aree più densamente popolate a quelle con bassa densità di residenti.

Il tasso di disoccupazione, riferito sempre alla popolazione in età da 20 a 64 anni e all'anno 2015, è peggiore in Italia (11,7%) rispetto all'Ue a 28 (9,2%) con un divario tra uomini e donne peggiore della media europea (Italia 11,2% per i maschi e 12,4% per le femmine; Ue a 28 9,1% per i maschi e 9,3% per le femmine). I valori più elevati del tasso di disoccupazione si registravano nelle aree più densamente popolate (Italia 12,1%, Ue a 28 9,7%), lo scostamento fra i generi era più contenuto nelle aree a densità intermedia e si accentuava nelle aree rurali.

La percentuale di giovani in età da 15 a 34 anni che si trovava nel 2015 nella condizione *Not in education, employment or training* (Neet) era il 16,1% nella Ue a 28 con un rilevante divario di genere a svantaggio delle donne (13% per gli uomini e 19,3% per le donne) che si accentuava nelle aree rurali. Anche sotto questo profilo la situazione italiana è decisamente peggiore, con una quota di giovani Neet del 26,9% (quasi undici punti percentuali sopra la media Ue a 28) e un ampio divario fra i generi (23,4% per i maschi e 30,6% per le femmine). Se analizziamo il fenomeno in relazione ai tre diversi gradi di urbanizzazione vediamo che in Italia e in Europa la situazione

²⁰⁹ Dpcm del 7 luglio 2015, *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*.

²¹⁰ Dpr n. 251 del 2012 sul monitoraggio e la vigilanza sulle quote di genere; legge n. 215 del 2012 per il riequilibrio delle rappresentanze di genere nelle amministrazioni locali; legge n. 13 del 2014 che prevede una riduzione del 2 per mille ai partiti se nelle liste per le elezioni di Camera, Senato e Parlamento europeo uno dei due sessi non è rappresentato almeno al 40%; legge n. 65 del 2014 per la tripla preferenza di genere nelle elezioni per il Parlamento europeo; legge n. 20 del 2016 per l'elezione dei Consigli regionali.

²¹¹ <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/>

²¹² Camera dei Deputati Servizio Studi, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n° 116 30 novembre 2016, <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/AC0294.pdf>

peggiore si presenta nelle aree rurali, anche sotto il profilo del divario di genere. In Italia sono rilevanti le quote di giovani Neet che si registravano anche nelle aree più densamente popolate (27,3%) e nelle aree a densità intermedia (26,2%), a testimonianza della gravità della questione giovanile in tutte le aree del Paese.

Il divario di genere si rovescia, sia in Europa che in Italia, nei livelli di istruzione. La percentuale di popolazione in età da 15 a 64 anni che nel 2015 era collocata nella fascia bassa (livelli 0-2)²¹³ nell'Ue a 28 era del 26,9%, con uno scarto contenuto fra gli uomini (27,3%) e le donne (26,6%). In Italia la quota era sensibilmente più elevata (41,9%), con un divario di genere più ampio a svantaggio degli uomini (43,9%) rispetto alle donne (39,8%). L'andamento per gradi di urbanizzazione è lo stesso sia nell'Ue a 28 che in Italia, con la quota maggiore nelle zone rurali (Ue a 28 30,4%, Italia 46,3%) e la quota minore nelle aree più densamente popolate (Ue a 28 23,8%, Italia 36,7%).

La quota di popolazione in età da 15 a 64 anni che nel 2015 possedeva i livelli di istruzione più elevati (livelli 5-8) era il 26,7% nella Ue a 28 e il divario fra i generi diventava più ampio (24,9% per i maschi e 28,4% per le femmine). In Italia la quota di popolazione a elevato livello di istruzione era sensibilmente più ridotta (15,5%) e lo scarto fra uomini e donne più ampio (13,3% per i maschi e 17,6% per le femmine). Nella Ue a 28 la quota più elevata di popolazione in questa situazione si trovava nelle aree più densamente popolate (34% delle persone fra 15 e 64 anni), seguite dalle aree a densità intermedia (23,9%) e dalle aree rurali (18,8%), con il divario di genere accentuato nelle aree rurali. In Italia la progressione segue la stessa logica (21,2% nelle aree più densamente popolate, 13,6% nelle aree a densità intermedia e 11,1% nelle aree rurali e anche il divario di genere viene confermato con scarti di almeno quattro punti percentuali).

I dati Istat sulla violenza contro le donne del 2016, riferiti all'anno 2014, mostrano che il 31,5% delle donne da 16 a 70 anni (6 milioni 188mila) ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale, e il 16,1% ha subito *stalking*²¹⁴.

La presenza delle donne nel Parlamento ha subito una inversione di tendenza con le elezioni del 24 e 25 febbraio 2013, salendo dal 19,5% della XVI legislatura al 30,1% dei parlamentari eletti nella XVII legislatura (la media Ue a 28 è il 29%). E' aumentata anche la presenza delle donne tra i parlamentari europei eletti nel 2014, passando dal 22,2% della legislatura precedente al 39,7%, per la prima volta al di sopra della media complessiva delle donne nel Parlamento europeo (37%).

La presenza delle donne nelle assemblee regionali si attesta in media intorno al 17,7% e risulta dunque molto distante dalla media registrata a livello della Ue a 28 pari al 33%. Il dato nelle giunte regionali è più alto, dove le donne sono il 35% in linea con la media della Ue a 28²¹⁵.

Secondo quanto riportato dalla ricerca condotta annualmente da Anci sulla rappresentanza di genere nelle amministrazioni locali, la percentuale delle donne sul totale degli amministratori locali nel 2016 è stata del 29,5%, in netto incremento rispetto al valore dell'anno precedente (27,7%). Fra i Sindaci le donne rappresentavano il 14,1% (13,7% nel 2015), più alta la percentuale di donne tra i Vice Sindaci (25,9%), mentre i Presidenti dei consigli comunali sono donne nel 23,2% dei casi.

²¹³ Per quanto riguarda l'educazione Eurostat classifica i diversi livelli di istruzione raggiunti dalla popolazione in una scala che va da 0 a 8.

²¹⁴ Istat, *La violenza contro le donne*, 23 dicembre 2016, <https://www.istat.it/it/archivio/194779>

²¹⁵ Camera dei Deputati Servizio Studi, *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, cit., <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/AC0294.pdf>

La categoria dove l'incidenza femminile all'interno della singola carica è maggiore è quella delle donne assessore (39,5%, in salita rispetto al 35,8% raggiunto nel 2015)²¹⁶.

Obiettivi nazionali e azioni necessarie

L'obiettivo per le aree urbane è portare l'indice sulla disparità di genere dell'Eige al livello 60 su 100 nel 2025 con un aumento del 50% rispetto al livello attuale di 40,1 (20° posto nella Ue a 28), contribuendo ad elevare in maniera significativa l'indice nazionale e a conseguire gli obiettivi europei.

A tal fine sono necessari:

- 1) l'adattamento della legislazione in materia di congedi e modalità di lavoro flessibili per garantire un migliore equilibrio tra vita professionale e privata per i genitori e le persone con responsabilità di assistenza;
- 2) l'attuazione degli obiettivi contenuti nel Patto europeo per la parità di genere 2011-2020 del Consiglio europeo riguardanti i servizi di assistenza all'infanzia per il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni e per il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'età della scuola dell'obbligo;
- 3) l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni garantendo un funzionamento efficace ed effettivo degli organismi per la parità, al fine di facilitare l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazioni;
- 4) il miglioramento dell'equilibrio di genere negli organi decisionali pubblici e privati, compresa la presenza delle donne in tutti gli organismi nominati dalle istituzioni locali;
- 5) il proseguimento delle azioni per eliminare ogni forma di violenza di genere, in particolare per garantire l'accesso a misure di protezione e sostegno alle vittime della violenza, e l'organizzazione di attività di sensibilizzazione in merito,
- 6) l'uso sistematico degli indicatori sull'uguaglianza di genere nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari, sostenendo anche in questo modo il rispetto dei diritti umani a livello globale inclusa l'uguaglianza tra uomini e donne.

²¹⁶ ANCI, Donne Amministratrici. La rappresentanza di genere nelle Amministrazioni Locali. Anno 2017. <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Le%20donne%20amministratrici%202017%20per%20stampa.pdf>

BOX PAR. 3.15 UGUAGLIANZA DI GENERE

Obiettivi internazionali:

- ✓ Ue al 2019: a) divario di genere nell'occupazione dello 0%; b) assistenza all'infanzia per il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni e per il 90% tra i tre anni e l'età della scuola dell'obbligo; c) 40% di presenza del genere sottorappresentato fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa.

Posizione dell'Italia:

- ✓ indice disparità di genere Eige (Agenzie autonoma Ue) 41,1 su 100 (Ue a 28 52,9) nel 2012, 20° posto nell'Ue a 28. Nel 2014 il 31,1% delle donne da 16 a 70 anni aveva subito qualche forma di violenza nella propria vita, e il 16,1 ha subito *stalking*.

Obiettivi nazionali:

- ✓ portare nelle aree urbane l'indice sulla disparità di genere Eige al livello 60 su 100 nel 2025 con un aumento del 50% rispetto ad oggi.

Azioni necessarie

- ✓ a) adattamento della legislazione per congedi parentali e modalità di lavoro flessibili; b) sostegno ai comuni per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia; c) applicazione del principio di parità nelle retribuzioni; d) miglioramento dell'equilibrio di genere negli organi decisionali pubblici e privati; e) incremento delle azioni contro ogni forma di violenza di genere, anche attraverso misure di sostegno alle vittime.

3.16 Istituzioni e partecipazione per città pacifiche, sicure e inclusive

3.16.1 Sicurezza

Obiettivi internazionali

Il tema è compreso nel sotto obiettivo 16.1 *Ridurre significativamente in ogni dove tutte le forme di violenza e i tassi di mortalità connessi*, 16. 2 *Eliminare l'abuso, lo sfruttamento, il traffico e tutte le forme di violenza e tortura contro i bambini* e 11.7 *Entro il 2030, fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici e sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità*.

La posizione dell'Italia

Il tasso di omicidi in Europa è molto inferiore ad esempio agli Stati Uniti. Nel 2014 nella Ue a 28 si è registrato 1 omicidio ogni 100.000 abitanti, con una riduzione del 40% rispetto al 2012 mentre negli Stati Uniti sono stati 4,5²¹⁷. L'Italia si colloca nella parte bassa della graduatoria con 0,78 omicidi ogni 100.000 abitanti, mentre presenta tassi elevati per i furti in abitazione denunciati ed

²¹⁷ Commissione europea Un-Habitat, *The state of european cities 2016*, cit., p. 87.

occupa la quarta posizione per le rapine.

Se negli ultimi anni molti reati di tipo predatorio hanno visto aumentare il loro numero, così come i corrispettivi tassi sulla popolazione, nel 2015 si sono osservati segnali di flessione per molti dei reati considerati. È il caso dei furti in abitazione, degli scippi, dei borseggi e dei furti nei negozi, così come delle rapine in abitazione e in strada. Anche altre tipologie di delitti hanno mostrato un trend in diminuzione: è il caso degli omicidi e dei tentati omicidi, delle rapine in banca o dei furti di veicoli, delle violenze sessuali denunciate. Sono invece in costante aumento le denunce per truffe informatiche.

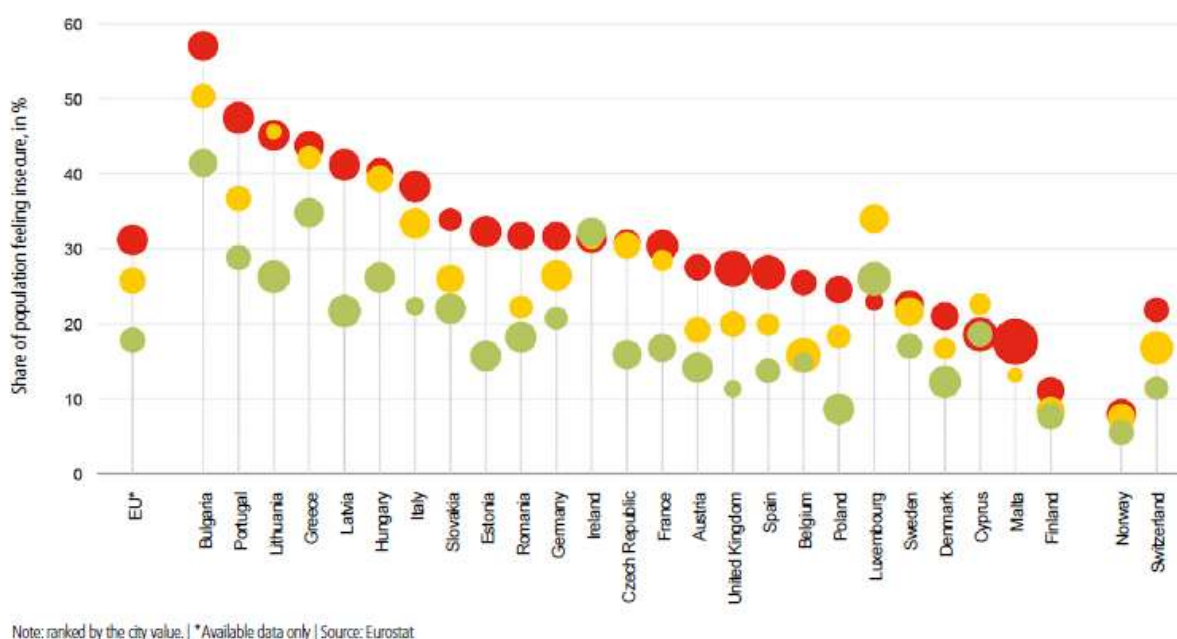
Il calo degli omicidi ha riguardato soprattutto gli uomini. Il tasso è diminuito dagli anni Novanta al 2015 di circa 4 a 1 omicidio ogni 100 mila uomini; lo stesso dato per le donne è passato da 0,8 a 0,5. Gli omicidi delle donne avvengono nel 77,3% dei casi nella dimensione familiare o di coppia.

Anche sul fronte della percezione della popolazione emerge una situazione di minore preoccupazione. L'unico reato per il quale la preoccupazione rimane costante è il furto in abitazione, coerentemente con il forte aumento dei furti di questa fattispecie denunciati tra il 2010 e il 2014²¹⁸.

Per quanto riguarda la distinzione per grado di urbanizzazione, nel 2013 il 31% delle persone che vivevano nelle aree più densamente popolate d'Europa ha dichiarato di provare una sensazione di insicurezza fisica nelle ore notturne nei pressi della loro residenza, mentre nelle aree rurali tale percentuale era solo del 18%. Questo scarto si registrava in tutti i Paesi e le differenze fra nazioni sembrano avere su questo indicatore un impatto maggiore rispetto a quello fra i diversi gradi di urbanizzazione. In questa graduatoria l'Italia presentava valori abbastanza elevati, superiori a quelli dei principali altri Paesi (fig.15).

FIG. 15

Figure 4.2. Feeling physically insecure by degree of urbanisation, 2013



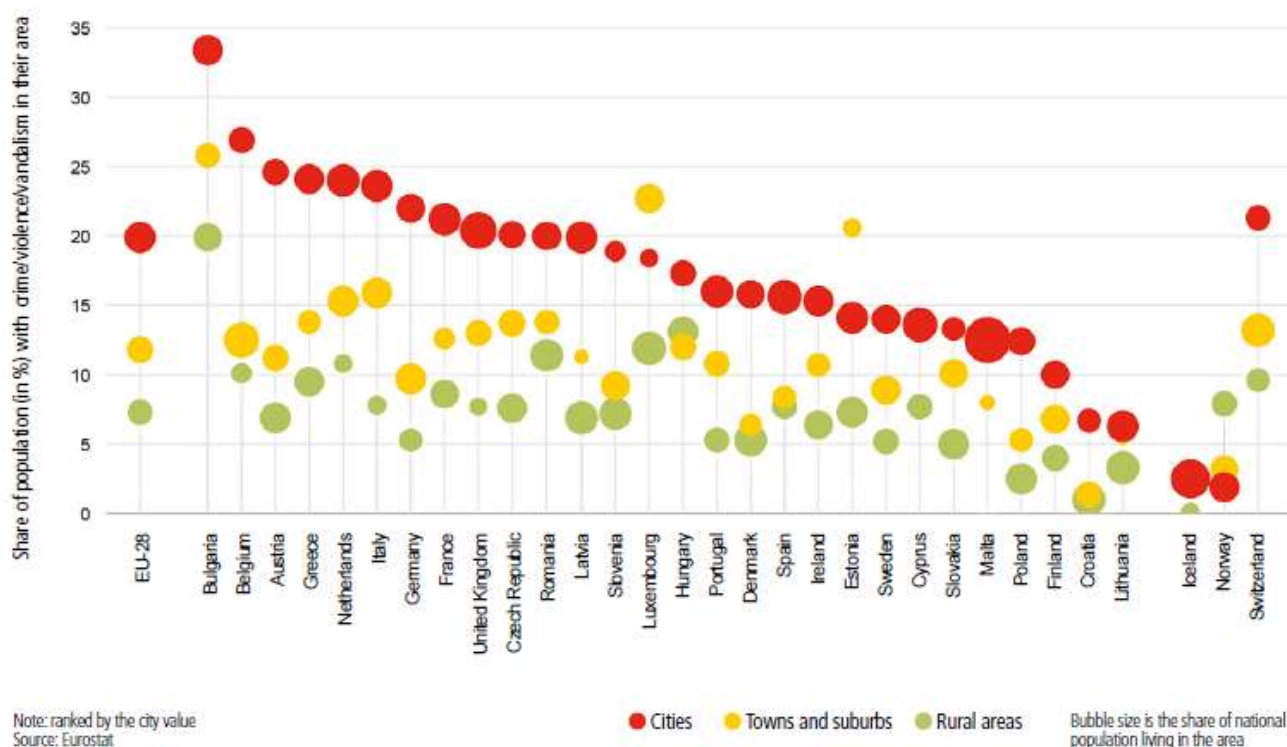
Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 88

²¹⁸ Istat, *Rapporto Bes 2016. Il Benessere equo e sostenibile in Italia*, cit., 07 Sicurezza, <https://www.istat.it/it/files/2016/12/07-Sicurezza-BES-2016.pdf>

In Europa, nel 2014, i residenti nelle aree più densamente popolate avevano una probabilità tre volte più elevata di vivere in una zona con problemi legati alla criminalità, alla violenza e al vandalismo rispetto a chi abitava nelle aree rurali. Questo scarto fra aree più densamente popolate e aree rurali era particolarmente elevato in Italia, oltre che in Austria, Belgio, Germania e Grecia. Anche in questo caso il nostro Paese si collocava nella parte alta della graduatoria, seguito però a breve distanza da Germania, Francia e Regno Unito (fig 16).

FIG. 16

Figure 4.3. Living in an area with crime, violence or vandalism by degree of urbanisation, 2014



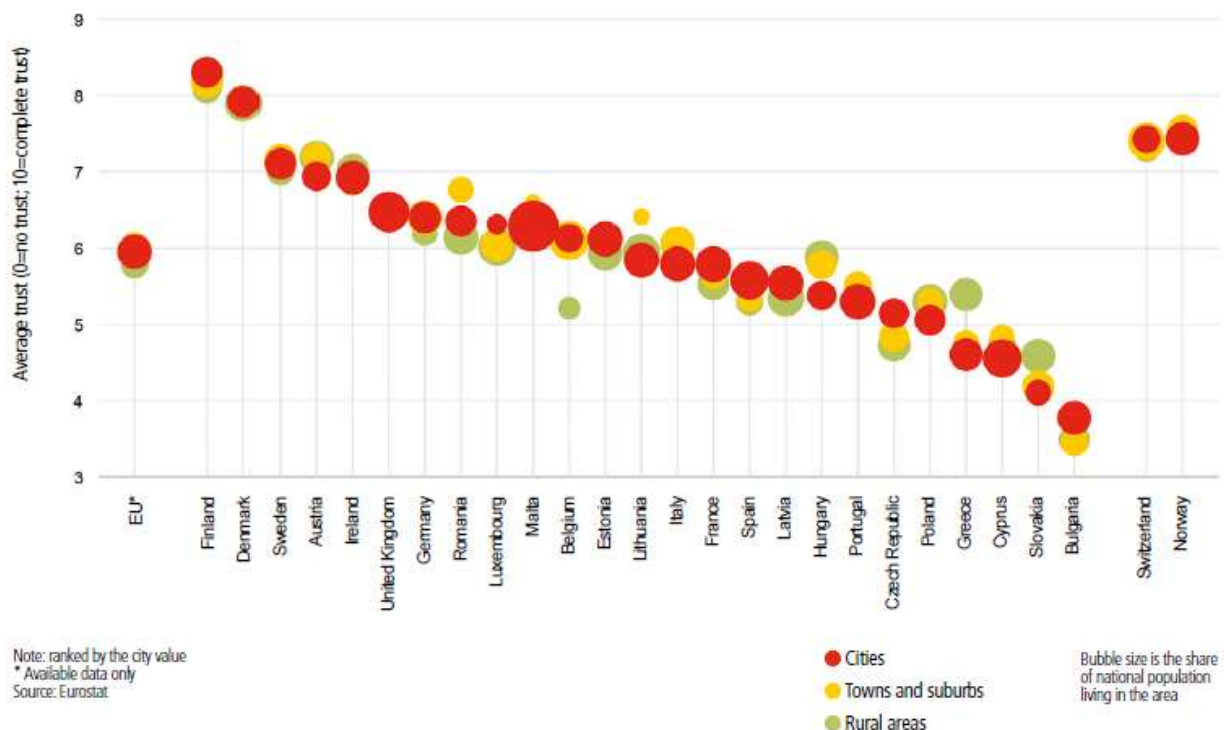
Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 88

La fiducia nelle forze dell'ordine è molto importante poiché condiziona in modo decisivo la volontà di collaborare dei cittadini sui temi della sicurezza. Nel 2013 la variabile del grado di urbanizzazione non sembrava condizionare in modo decisivo questo indicatore. Si rilevava invece una forte variabilità fra nazioni, con il valore massimo in Finlandia (punteggio 8,2 su 10) e minimo in Bulgaria (3,6 su 10). Il grado di fiducia era superiore alla media Ue a 28 in molti paesi dell'Europa del Nord e inferiore nei paesi meridionali e centro-orientali. In questa graduatoria l'Italia si collocava nel 2016 in posizione intermedia con un indicatore di fiducia prossimo a 6 su 10, inferiore ai valori del Regno Unito e della Germania ma lievemente superiore di quelli di Francia e Spagna²¹⁹ (fig. 17).

²¹⁹ Commissione europea Un-Habitat, *The state of european cities 2016*, cit, p. 88 – 89.

FIG. 17

Figure 4.4. Trust in the police by degree of urbanisation, 2013



Fonte: Commissione Europea-UN Habitat, The State of European Cities 2016 pag. 89

Obietti e azioni necessarie

L'obiettivo per le aree urbane è mantenere una tendenza al miglioramento costante degli indicatori (numero degli omicidi e dei reati predatori, percezione della popolazione) per ogni triennio fino al 2030, contribuendo in modo consistente alla diminuzione delle cause di insicurezza poiché molti dei reati si concentrano in queste aree.

A tal fine sono necessari:

- 1) la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio fondato sull'integrazione tra azioni di prevenzione, contrasto e riparazione dei fenomeni di criminalità, inciviltà e disordine urbano diffuso;
- 2) l'attuazione e la verifica dell'efficacia delle norme previste dalla legge n. 48 del 2017 sulla sicurezza nelle città, in particolare sulle misure sanzionatorie dei comportamenti illeciti, le forme di cooperazione rafforzata tra i Prefetti e i Sindaci per i servizi di controllo del territorio e le nuove modalità di prevenzione e di contrasto di fenomeni di illegalità (spaccio di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione, commercio abusivo, illecita occupazione di aree pubbliche, atti vandalici, ecc.);
- 3) la riforma della polizia municipale come presidio fondamentale al servizio dei cittadini e di coordinamento con le competenze dello Stato in materia di sicurezza pubblica;
- 4) la promozione di strategie di prevenzione, di pratiche di mediazione e di riduzione del

danno, dell'attenzione alle vittime come parte integrante della costante e necessaria riaffermazione del principio di legalità;

- 5) la realizzazione di spazi pubblici di qualità e adeguatamente illuminati come luoghi di identificazione per la popolazione;
- 6) il contrasto dell'esclusione sociale, la vivibilità urbana, l'attivazione della partecipazione dei cittadini, del volontariato e dell'associazionismo quali elementi centrali di ogni azione volta al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio.

BOX PAX. 3.16 SICUREZZA

Obiettivi internazionali:

- ✓ obiettivo 16 SDGs: ridurre significativamente entro il 2030 tutte le forme di violenza e i tassi di mortalità connessi.

Posizione dell'Italia:

- ✓ nel 2014 0,78 omicidi ogni 100.000 abitanti (1 nell'Ue a 28), 4° posizione per rapine e tassi elevati per furti in abitazione. Nel 2015 dati in flessione su tutti i reati.

Obiettivi nazionali:

- ✓ mantenere nelle aree urbane una tendenza al miglioramento costante degli indicatori per ogni triennio fino al 2030.

Azioni necessarie

- ✓ a) attuazione e verifica della legge n. 48 del 2017 sulla sicurezza nelle città; b) riforma della polizia municipale; c) realizzazione di un sistema integrato di sicurezza urbana fondato su strategie di prevenzione, contrasto all'esclusione sociale, miglioramento delle vivibilità e partecipazione civica.

3.17 Investimenti e autonomia finanziaria delle città

Il tema non è compreso nell'*Eu Agenda for the Eu* e nell'Agenda Onu 2030 ma è di importanza cruciale.

Secondo l'indice utilizzato in *The State of European cities 2016*²²⁰, il grado di autonomia finanziaria degli enti locali è aumentato fin dagli anni Novanta. Tuttavia ci sono significative differenze tra i Paesi. Nei Paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) i governi locali hanno un elevato grado di autonomia, come in Germania, Polonia e Svizzera. Cipro, Irlanda e Malta hanno enti locali con un grado basso di autonomia. L'aumento dell'autonomia locale si è registrato soprattutto tra il 1990 e il 2000, in particolare nella transizione delle nuove democrazie del centro e dell'est Europa e particolarmente in Bulgaria, Polonia, Romania e Slovenia.

Secondo questo indice nel 2014 l'Italia si trovava al di sopra della media europea con un grado di

²²⁰ Cit., Chapter 8. Urban governance, p. 185.

autonomia tra i più elevati, anche se il grado dell'autonomia regionale è più elevata di quella locale come in Belgio, Germania e Spagna, che sono Stati con una dimensione del governo regionale forte.

I governi locali europei gestiscono il 43% del totale degli investimenti pubblici, una percentuale che è cresciuta fino al 2008 - 2009 per poi diminuire notevolmente con la crisi e le misure di austerità finanziaria. E' una percentuale che varia notevolmente tra i diversi Paesi con meno del 20% a Cipro, Grecia, Irlanda e Malta e più del 55% in Bulgaria, Italia e Romania²²¹.

Gli investimenti locali in percentuale sul Pil in Europa sono fortemente diminuiti dal picco dell'1.64% raggiunto nel 2009 all'1.3% nel 2014. La diminuzione è stata particolarmente forte in Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna.

Le misure di austerità hanno penalizzato sia i progetti di larga scala che il mantenimento ordinario delle infrastrutture pubbliche.

Le fonti di entrata dei governi locali sono principalmente tre: a) i trasferimenti dai livelli di governo più elevati; b) la tassazione locale; c) le tariffe dei servizi pubblici.

Per il complesso dell'Ue a 28 nel 2013 la distribuzione era: 48% di trasferimenti; 36% di tasse locali; 13% di tariffe e 3% da altre fonti.

La distribuzione di queste fonti di entrata differiva moltissimo tra i Paesi, ma considerando le fonti autonome di entrata possono essere individuate tre categorie di governi locali in Europa: ad autonomia finanziaria bassa (meno del 25% di entrate proprie sul totale), moderata (tra il 25 e il 50% di entrate proprie sul totale) ed elevata (più del 50% sul totale).

Del primo gruppo fanno parte sei Paesi: Bulgaria, Estonia, Lithuania, Malta, Olanda e Romania. Del secondo gruppo fanno parte undici Paesi e del terzo gruppo i restanti undici inclusa l'Italia.

Il Rapporto Ifel²²² sulla finanza comunale del 2016 mette meglio in luce il carattere dell'evoluzione recente della finanza locale in Italia. Infatti a partire dal 2013, e in modo più compiuto a partire dal 2015, si è compiuto definitivamente il percorso di *ritirata* dello Stato dalla funzione perequativa, ora esclusivamente finanziata con l'accantonamento di parte dell'Imu comunale, dopo i tagli molto forti ai trasferimenti statali negli anni più duri della crisi finanziaria che l'Anci quantifica in più di 9 miliardi di euro per il periodo 2011 – 2015²²³.

Nel 2016 il quadro si è aggravato con il blocco della manovrabilità delle entrate, ora reiterato anche per il 2017, che di fatto congela l'autonomia dei comuni anche nei casi in cui la pressione fiscale locale era stata mantenuta su livelli più bassi della media.

La spesa corrente dei comuni si è ridotta e il quadro della fiscalità locale resta confuso, con Imu e Tasi che sono entrambi tributi a base immobiliare. Emergono però segnali incoraggianti sul versante degli investimenti, poiché dopo una fase di drastica contrazione le spese in conto capitale sono tornate a crescere nel 2015 (+ 14% rispetto all'anno precedente) anche per il progressivo abbandono del Patto di stabilità interno. I tagli finanziari alle Città metropolitane le mantengono in uno stato permanente di difficoltà. Il debito dei comuni risulta complessivamente in riduzione, ma in diversi casi gli oneri che ne derivano rimangono ugualmente eccessivi perché legati a tassi di mercato del passato ben più alti rispetto a quelli attuali.

Della stagione del federalismo fiscale con la legge n. 42 del 2009 resta sostanzialmente il passaggio

²²¹ Commissione europea Un-Habitat, *The state of european cities 2016*, cit, pp 192 – 195.

²²² Ifel, *La finanza comunale in sintesi. Rapporto 2016*.

²²³ Audizione Anci sul Documento di Economia e finanza 2017, seduta congiunta delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, 18 aprile 2017, p. 3.

della spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, di cui non è ancora possibile valutare gli effetti concreti.

I temi principali da affrontare sono:

- 1) il consolidamento e lo sviluppo ulteriore della ripresa degli investimenti locali;**
- 2) la soluzione del problema della finanza delle Città metropolitane;**
- 3) il riordino e la stabilizzazione del sistema fiscale locale per ristabilire il circuito autonomia - responsabilità nella fiscalità comunale²²⁴.**

È necessario riportare all'attenzione le esigenze di revisione dell'intero assetto delle entrate, a cominciare dall'unificazione dei tributi immobiliari oggi articolati in IMU e Tasi, due tributi che – con l'abolizione del prelievo sull'abitazione principale – sono concettualmente indistinguibili. L'unificazione potrebbe essere accompagnata dalla predeterminazione delle facoltà di articolazione dei regimi fiscali che i Comuni possono adottare, con ulteriore effetto semplificativo.

Il tema delle compartecipazioni ai tributi erariali potrebbe essere ripreso, in chiave di superamento dell'attuale meccanismo di ristoro dei gettiti aboliti, che ha caratteristiche necessariamente straordinarie.

Recuperare l'autonomia finanziaria serve a rendere trasparente ai cittadini il rapporto fra prelievo fiscale e finanziamento dei servizi locali, e riaffermare un principio equità, riferito sia alla necessità che siano garantite parità di condizioni nell'accesso ai servizi sia il giusto livello di contribuzione al loro finanziamento.

Pertanto, l'obiettivo di contenere la pressione fiscale deve essere certamente perseguito con tenacia, ma deve essere consentito a ciascun livello di governo di poter attuare politiche fiscali adeguate alle esigenze del proprio territorio.

3.18 Cooperazione allo sviluppo urbano sostenibile

Obiettivi internazionali

Il tema è compreso nell'obiettivo 17 *Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile*, nel sotto obiettivo 11c *Sostenere i Paesi meno sviluppati, anche attraverso l'assistenza tecnica e finanziaria, nella costruzione di edifici sostenibili e resilienti che utilizzino materiali locali* e negli altri sotto obiettivi specifici contenuti in tutti gli obiettivi.

L'Italia ha speso lo 0,21% del Pil per la cooperazione allo sviluppo nel 2015, al di sotto della media Oecd dello 0,4% e lontano dall'obiettivo Onu dello 0,7% che è ribadito nel sotto obiettivo 17.2²²⁵. Con la legge n. 125 del 2014 è stata istituita l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo.

Ogni iniziativa nei confronti dello sviluppo urbano sostenibile dei Paesi in via di sviluppo deve necessariamente fondarsi sul raggiungimento di questo obiettivo ben prima del 2030.

²²⁴ Audizione Anci sul Documento di Economia e finanza 2017, seduta congiunta delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, 18 aprile 2017, pp. 19 – 20.

²²⁵ Ministero dell'Ambiente, *Il posizionamento italiano rispetto ai 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni unite*, cit., p. 408.

Nel contesto dell'accresciuta autonomia locale degli anni Novanta e inizio Duemila, gli enti locali e le Regioni italiane hanno sviluppato la cooperazione decentrata volta a valorizzare, nei Paesi *partner*, l'autonomia locale del territorio. Le risorse per gli interventi di cooperazione decentrata provengono in primo luogo dal bilancio degli enti territoriali e in alcuni casi dal cofinanziamento dello Stato e dell'Unione europea.

Il Rapporto *La cooperazione italiana in ambito urbano dal 1996 al 2015*²²⁶ riporta i settori d'intervento della cooperazione decentrata (quelli prevalenti sono: sviluppo urbano e infrastrutture; *governance*; patrimonio culturale) e una serie di schede relative a singoli progetti senza dati di sintesi.

Lo stesso Rapporto presenta invece una documentazione di sintesi sui progetti della Cooperazione italiana in ambito urbano negli ultimi 20 anni, oltre 200 progetti per un ammontare complessivo di 1 miliardo di euro (p. 7).

Il quadro generale dei progetti e dei programmi nel settore urbano dal 1996 al 2015 (p. 94 – 95) presenta un picco nel 2008 con più di 20 progetti per complessivi 180 milioni di euro, e un andamento altalenante negli ultimi anni con una soglia minima nel 2012 (3 progetti, circa 15 milioni di euro) e 5 progetti per circa 45 milioni di euro nel 2015. I settori prevalenti sono: sociale, povertà e salute; *governance*; acqua e igiene; patrimonio culturale.

Le aree geografiche del Mediterraneo e Medio oriente e dell'Africa sub – sahariana assorbono la stragrande maggioranza delle risorse e dei progetti, seguiti a forte distanza dall'Asia e Oceania e dall'America centrale e meridionale.

Un più forte ruolo delle città nella cooperazione allo sviluppo si può ottenere innanzitutto coinvolgendole nell'ambito dell'Agenzia nazionale, sia nella fase di predisposizione dei progetti che della loro attuazione. La cooperazione decentrata e la partecipazione a progetti nazionali in ambito urbano può essere un veicolo fondamentale per creare relazioni tra i settori economici del nostro Paese e quelli dei Paesi in via di sviluppo, considerato la rilevanza dei processi di urbanizzazione a livello mondiale.

²²⁶ Cooperazione italiana allo sviluppo – Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, allegato al Rapporto nazionale 2016, p. 28.