



Presidenza del Consiglio dei Ministri

## Habitat III Italy's National Report



Il presente Rapporto è stato coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, in collaborazione con il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, con il supporto del Dipartimento per le Pari Opportunità, del Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale, della Struttura di Missione contro il Dissesto Idrogeologico e per lo Sviluppo delle Infrastrutture Idriche, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo, del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, del Ministero dello Sviluppo Economico, della Conferenza delle Regioni, dell’Anci, dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), dell’Associazione Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane e dell’Istituto Nazionale di Statistica (Istat).

**Coordinamento generale:** Vincenzo Donato, Capo del Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Coordinamento scientifico e organizzativo:**

Capitoli I, II e V: Costanza Pera e Francesco Giacobone, per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Capitolo III: Antonella Angelosante, Andrea Masullo e Clara Pusceddu, per il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Capitoli IV e VI: Carmela Giannino, per il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Capitolo VII: Oriana Cuccu e Simona De Luca, per il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Addendum: Stefano Ligrone e Anna Zambrano, per il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e per l’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo.

**Hanno inoltre fornito contributi:** Barbara Acreman, Francesco Amodeo, Andrea Arcidiacono, Edoardo Battisti, Antonella Belgiovine, Domenico Belli, Annalisa Cipollone, Maria Coronato, Stefano D’Amico, Giuseppe D’Angelo, Angela D’Orazio, Nicolina De Angelis, Daniela De Leo, Giuseppe De Luca, Enzo De Pietro, Maria Gesuina Dirodi, Giulia Dramis, Antonio Erario, Livia Fay Lucianetti, Alessandra Ferrara, Alessandra Fidanza, Raffaella Florio, Pietro Garau, Carmen Glorioso, Bruna Kohan, Marella Lamacchia, Nadia Lanese, Arnaldo Marini, Elena Mastantuoni, Angelino Mazza, Giandomenico Meduri, Carla Messina, Margherita Migliaccio, Luca Minnella, Rosangela Morana, Francesco Nola, Simone Ombuen, Michele Palma, Giovanna Petrunaro, Luigi Pingitore, Laura Pogliani, Maria Prezioso, Maria Grazia Rando, Liana Ricci, Fabio Romeo, Marianna Ronchini, Giorgia Ronco, Paolo Rosa, Marichela Sepe, Stefano Stanghellini, Andrea Torricelli, Fabio Trezzini, Donatella Venti, Walter Vitali, Silvia Viviani, Donata Vizzino.

**Traduzione** a cura di Rosetta Epifani

In copertina: Venezia, Laguna. Foto di Aldo Perotti

Roma, Giugno 2016



## **Presentazione**

*Prof. Claudio De Vincenti, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Nel corso della storia moderna, l'urbanizzazione è stato uno dei principali motori di sviluppo e di riduzione della povertà.

L'identificazione delle aree urbane come scala di intervento cruciale per lo sviluppo costituisce l'esito di un lungo percorso di elaborazione politica e culturale e di sperimentazione progettuale avvenuto a livello internazionale e nazionale.

Le città racchiudono grandi ricchezze ed opportunità (attrattori culturali, centri scientifici e produttivi, spazi di aggregazione sociale, etc.), così come territori di grande povertà (quartieri periferici monofunzionali, aree marginali, etc.) e situazioni di precarietà sociale (spaziale e culturale, delle minoranze sociali, etc.).

Per questo motivo, nell'Agenda europea di sviluppo sostenibile, le città occupano un posto centrale e costituiscono una priorità strategica, sostenuta dal Parlamento Europeo, dalla Commissione Europea e dal Comitato delle Regioni. Essa incrocia molti degli ambiti di intervento di Europa 2020 – dall'inclusione sociale alla crescita sostenibile – che l'Italia ha fatto propri, attribuendo alle politiche urbane ulteriori ed ambiziosi compiti: definire strategie che si propongono di contrastare le ricadute sociali della crisi economica, esplorare con maggiore efficacia il tema del cambiamento climatico, accompagnare i processi di riforma e di riorganizzazione istituzionale che si stanno compiendo.

In Italia il fenomeno urbano è basato su uno schema multicentrico, caratterizzato da alcune grandi agglomerazioni di rango metropolitano ("città metropolitane"), da numerose città di media dimensione che esercitano rilevanti funzioni di servizio rispetto al territorio circostante ("città medie") e dalla distribuzione sul territorio di un numero elevato di più piccole realtà urbane, segnate da diffusi fenomeni di conurbazione che definiscono nuovi poli urbani o modificano i preesistenti.

In questo quadro, problemi e opportunità possono essere ricondotti a tre dimensioni principali: la prima pone al centro le tematiche dello sviluppo economico sostenibile e della qualità ambientale, la seconda è legata all'organizzazione dei servizi urbani e di quelli a vantaggio dell'area vasta; la terza riguarda sfide e difficoltà sociali che interessano categorie di cittadini, specifici quartieri e particolari aree urbane.

Spetta alla politica ed alle classi dirigenti individuare una modalità attraverso cui ridurre le aree di disagio ed assicurare la sostenibilità della crescita degli insediamenti umani, sia che essi si realizzino in piccole comunità rurali, ovvero in realtà urbane piccole, medie e metropolitane.

Il governo italiano sta mettendo a punto una serie di strumenti volti a sostenere il processo di definizione dell'Agenda urbana europea, fissando priorità e metodi di lavoro e contribuendo alla stesura dei documenti strategici dell'Agenda urbana europea tra i quali il Patto di Amsterdam.

A livello nazionale, in questa fase, le politiche urbane trovano ampio supporto nella programmazione delle risorse della politica di coesione 2014-2020 destinate alle città sia attraverso i programmi nazionali, nell'ambito dei quali particolare attenzione merita il programma operativo nazionale sulle Città Metropolitane, sia attraverso i programmi operativi regionali 2014-2020 che, nella quasi totalità, hanno previsto un asse di sviluppo dedicato alle città.

A questi strumenti si affiancano i Patti per le sette città metropolitane del mezzogiorno, in parte sottoscritti e in parte da sottoscrivere, finanziati dalle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020. Con risorse ordinarie sono stati, inoltre, finanziati due programmi straordinari di intervento, dei quali il primo destinato alla riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia e, il secondo, per le aree urbane degradate. Entrambi questi programmi sono in fase di attuazione e richiedono il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati.

Le politiche urbane dovranno anche giovare di un più efficace coordinamento delle politiche di settore a tutti i livelli di governo e della definizione di obiettivi e nuovi strumenti per una strategia per la rigenerazione urbana, da mettere a punto anche sulla base delle migliori esperienze pratiche e di ricerca già in corso.

La riflessione europea e nazionale sulle tematiche urbane è pienamente coerente con quella attivata dalle Nazioni Unite attraverso Habitat III.

L'iniziativa Habitat III on Housing and Sustainable urban development trae origine dalla risoluzione n. 67/216 dell'Assemblea Generale ONU che ne ha fissato gli obiettivi: valutazione dei passi già compiuti, rinnovato impegno politico per l'accesso all'abitazione e per lo sviluppo urbano sostenibile, lotta alla povertà e identificazione delle nuove sfide attraverso l'approvazione e l'attuazione di una Nuova Agenda Urbana.

Habitat III ha il merito di riunire, oltre gli Stati membri, tutti i soggetti rilevanti quali i governi locali, le organizzazioni multilaterali, il settore privato e la società civile. Ciascuno può rispondere a questa opportunità promuovendo un nuovo modello di sviluppo urbano in grado di integrare tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile per favorire l'equità, il benessere e la crescita.

A questo Rapporto è affidato il compito di illustrare le trasformazioni in atto in Italia, attraverso l'approfondimento di quegli ambiti tematici capaci di restituire significativamente la complessità del sistema insediativo italiano.

L'auspicio è che, oltre l'appuntamento di Quito, il confronto possa proseguire attraverso la mobilitazione delle comunità e la partecipazione di tutti i livelli istituzionali e culturali per rilanciare in sede nazionale la centralità delle politiche urbane. E questo, in ogni caso, è il nostro impegno.

## **Introduzione**

*Vincenzo Donato, Capo del Dipartimento per politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri*

La Conferenza internazionale Habitat III, organizzata da Un-Habitat, l'Agazia delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani, si svolgerà a Quito (Ecuador) nell'ottobre 2016 ed è dedicata al tema dello sviluppo urbano sostenibile.

L'evento intende porre al centro del dibattito le questioni urbane intese nella loro complessità e varietà, con l'obiettivo di rafforzare l'impegno mondiale sul tema dell'urbanizzazione sostenibile e dell'attuazione della "Nuova Agenda Urbana", costruita sull'Agenda Habitat adottata ad Istanbul nel 1996.

I paesi partecipanti sono chiamati a redigere un Rapporto nazionale sulle politiche urbane, sia in attuazione degli impegni assunti nella precedente Conferenza Habitat II del 1996, sia in relazione ai temi connessi agli insediamenti urbani in ambito nazionale.

Sulla base dell'esperienza della II Conferenza di Istanbul del 1996, nel novembre 2015 il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, ha assunto il coordinamento delle attività per la partecipazione italiana alla Conferenza e la predisposizione del rapporto nazionale.

Si sono, pertanto, svolte le necessarie riunioni di coordinamento tra gli attori nazionali interessati (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Ministero dello Sviluppo Economico) e rappresentanti di Regioni e Comuni (Conferenza delle Regioni e Anci). A tali incontri hanno partecipato: l'Istituto Nazionale di Urbanistica, anche in qualità di soggetto selezionato da Habitat III come co-lead per la "Policy Unit 6. Urban Spatial Strategies: Land Market and Segregation, l'Associazione Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane e l'Istituto nazionale di Statistica (Istat).

Tutti i partecipanti hanno fornito elementi utili per la redazione del rapporto nazionale, che sono stati organizzati sulla base delle linee guida "Guidelines and format for the preparation of national reports" fornite da UN – Habitat.

Il Rapporto descrive le peculiarità della situazione italiana, caratterizzata da un policentrismo che, se un lato si fonda su grandi agglomerati urbani (le città metropolitane), dall'altro presenta una specifica vivacità nelle città di media dimensione che costituiscono poli rilevanti di offerta di servizi e sulla presenza di un numero elevato di più piccole realtà.

Il Rapporto vuole offrire un contributo di conoscenze, di esperienze e di proposte che, ancorché parziali, potranno costituire un supporto per le scelte strategiche che si potranno intraprendere successivamente.

Rispetto all'ultima Conferenza Habitat II del 1996, l'organizzazione istituzionale e territoriale del nostro Paese è molto cambiata. Assistiamo ad un rafforzamento del ruolo degli enti di governo urbano, con l'istituzione, da un lato, delle città metropolitane e, dall'altro, con la forte spinta all'associazionismo delle piccole realtà amministrative. La felice conclusione di questo processo potrà rappresentare un importante strumento per avviare più performanti strategie di

investimento locale al fine di migliorare il dialogo interistituzionale per la gestione dei servizi collettivi urbani, con l'obiettivo di attuare una sintesi efficace ed effettiva tra investimenti aggiuntivi e politiche ordinarie.

L'attenzione per le città è cresciuta, trovando motivazione e sostegno nelle politiche europee e nelle politiche nazionali, attraverso la programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari e l'impiego delle risorse ordinarie e di coesione di origine nazionale.

Questo Rapporto può rappresentare un'opportunità per una riflessione sui processi economici e sociali in atto nelle nostre città, per la promozione di politiche di gestione e riuso del patrimonio edilizio, per alimentare la discussione in merito alle sfide della pianificazione e gestione degli spazi urbani, nel riconoscimento alle città del loro ruolo strategico di motore dello sviluppo.

## ACRONIMI

AEEG - Autorità per l'energia elettrica ed il gas  
ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani  
ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro  
ASVIS - Alleanza nazionale per lo sviluppo sostenibile  
ATO - Ambiti Territoriali Ottimali  
CIPE – Comitato interministeriale di programmazione economica  
DRR - Disaster risk reduction  
EPOMM - European Platform on Mobility Management  
EUSAIR - EU Strategy Adriatic Ionian Region  
GIMS - Gestione Interventi Mobilità Sostenibile  
IACP - Istituti Autonomi Case Popolari  
ICS - Iniziativa Car Sharing  
ISTAT – Istituto nazionale di statistica  
MiSE - Ministero dello sviluppo economico  
NEET - Not in Education, Employment or Training  
Ong – Organizzazione non governativa  
PGA - Piano di Gestione delle Acque  
PGRA - Piano di Gestione del Rischio Alluvioni  
PIL - Prodotto Interno Lordo  
PON METRO - Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane  
PON - Programma Operativo Nazionale  
POR - Programma Operativo Regionale  
PREPAC - Programma di Riqualificazione Energetica della PA Centrale  
TPL - Trasporto Pubblico Locale  
SEN - Strategia energetica nazionale  
SET Plan - Strategic Environmental Technologies Plan  
SIA - Sostegno all'inclusione attiva



### § 1. Managing rapid urbanization

La crescita urbana ed insediativa in Italia è stata caratterizzata da una forte diffusione dell'espansione edilizia e da una tendenza a sottovalutare gli imperativi delle connotazioni naturali del territorio, invadendo anche aree che sarebbe stato molto più prudente preservare, in quanto soggette a rischio idrogeologico, sismico o vulcanico.

Tra i principali driver dei processi di urbanizzazione e delle trasformazioni insediative, le dinamiche demografiche hanno certamente avuto un ruolo di primo piano. Complessivamente, il sistema abitativo italiano non appare molto flessibile di fronte alle rapide urbanizzazioni in quanto, da tempo, strutturato per favorire l'abitazione in proprietà: solo il 18% della popolazione vive in affitto. Le strutture, soprattutto pubbliche, che dovrebbero sopperire con il proprio patrimonio all'incremento della domanda, concentrano ormai gran parte dei propri interventi sulla manutenzione e la gestione di quanto già costruito.

Dal 1978 al 2001 la popolazione residente è rimasta stabilmente intorno ai 56 milioni di abitanti mentre dal 2001 al 2016 i residenti sono cresciuti fino a 60 milioni. Il saldo naturale è negativo dal 1993: sono stati gli stranieri immigrati nel territorio italiano a produrre la prima stabilità e poi l'aumento di popolazione registrato dalle statistiche ufficiali. Gli stranieri sono attualmente 5 milioni 54 mila e rappresentano l'8,3% della popolazione totale. Essi hanno dato luogo tra il 2001 e il 2009 a un forte picco di crescita (5,9%), con un incremento di 3.343.000 residenti (ISTAT, 2016).

I migranti, provenienti dai paesi dell'Est Europa e da paesi asiatici e africani, si sono in prevalenza insediati nel centro nord, dove i sistemi locali del lavoro hanno assorbito l'offerta di manodopera. Al 2014 gli occupati stranieri ufficiali in Italia erano quasi 2,3 milioni, pari al 10,3% del totale degli occupati, e i disoccupati 466mila.

Il numero delle famiglie è passato dai 21,8 milioni del 2001 ai 24,6 milioni del 2011. Anche la loro composizione è mutata nel tempo: le famiglie di una sola persona sono una su tre, passando da 5,4 milioni a 7,6 milioni. Per le famiglie numerose si manifesta invece una tendenza opposta: quelle con 5 o più componenti si sono ridotte al 5,7 % del totale.

A fronte dei 24,6 milioni di famiglie al 2011, gli alloggi occupati sono 24,1 milioni. Se ne deduce la carenza di circa 470 mila alloggi cui si sopperisce con coabitazioni e strutture improprie (ISTAT, 2011).

Alla carenza di alloggi non corrisponde, comunque, un oculato uso del suolo. Da quasi cinquanta anni, infatti, le costruzioni delle "seconde case" invadono le località costiere e turistiche.

L'Italia ha una struttura insediativa formata da 60.447 località abitate, di cui 21.714 centri urbani. Il modello urbano italiano è stato denominato "città diffusa" in quanto l'estensione media dei centri abitati italiani è ridotta. Ancor oggi circa il 42% della popolazione italiana risiede in comuni con meno di 15mila abitanti.

Se questa caratteristica ha favorito una diffusa buona qualità di vita, la crisi in atto da quasi un decennio si è ribaltata sulle fasce più deboli della popolazione urbana e in un aumento delle disuguaglianze.

In termini insediativi, si tratta non più solo di disuguaglianza "orizzontale" (es. gentrificazione o espulsione delle fasce deboli dalle aree di maggior pregio), ma anche di maggiore separazione e disagio nelle stesse zone condivise da più classi sociali.

## § 2 Managing rural-urban linkages

La crescita insediativa prodottasi nel corso degli ultimi venti anni è stata molto più forte dell'incremento demografico e ha prodotto una diffusa impermeabilizzazione del suolo. Ancora oggi il consumo di suolo in Italia continua a crescere in modo significativo (cfr. cap II, par. 9). Un consumo di suolo che continua a coprire aree naturali e agricole a causa della realizzazione di infrastrutture e dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità, ovvero di aree produttive e commerciali isolate.

Nel corso dell'ultimo decennio la superficie agricola utilizzata è diminuita del 12% e il numero di aziende si è ridotto del 14%.

Per queste ragioni è maturata la consapevolezza che bisogna tutelare le attività agricole e la riflessione sulle nuove relazioni tra città e campagna è in un costante processo evolutivo. Essa è stato accompagnato dalle Agende 21 locali e dalla carta di Aalborg, che hanno aiutato il sistema istituzionale a superare l'antagonismo città-campagna, e le trasformazioni in atto sono state corroborate dalla Carta rurale europea e dall'introduzione della Politica di sviluppo rurale UE, grazie alla quale è stato sviluppato con chiarezza il concetto di spazio rurale "multifunzionale".

Anche sulla spinta dei regolamenti UE è cresciuta una nuova consapevolezza sulle fasce periurbane e sulla necessità di tutelare ed integrare le funzioni agricole nelle relazioni urbane, respingendo la *predazione* della città sulla campagna e cercando antidoti all'enorme differenziale tra la rendita fondiaria e il valore dei terreni urbanizzabili.

Lo spazio agricolo periurbano è divenuto una sorta di categoria autonoma considerata e pianificata con gli strumenti urbanistici di nuova generazione, spesso con applicazioni su scala intercomunale. La tutela degli spazi agricoli dall'espansione della città e la valorizzazione dell'attività agricola è apparsa prioritaria in risposta alla crisi del modello agricolo produttivista, in quanto si connette e si coniuga – in modo più o meno rilevante a seconda dei casi – con funzioni ricreative, di tutela ambientale e del paesaggio.

Su tale presupposto, il modello delle reti ecologiche ha rappresentato nell'ultimo decennio, in Italia come in tanti paesi europei, uno strumento capace di porre al centro della pianificazione e gestione del territorio la bio-diversità e il paesaggio. La maggioranza delle regioni italiane ha emanato specifiche normative in materia (*reti ecologiche, limitazione del consumo di suolo*) e sta sperimentando modelli di pianificazione innovativi in tema di infrastrutture verdi.

Nel disegno delle infrastrutture verdi, per rafforzare le connessioni fisiche tra città e campagna, rimuovendo punti di discontinuità e/o fragilità, si includono ulteriori aree agli elementi naturali, già individuati nelle reti ecologiche come corridoi ecologici o *stepping stones* (alla fine del 2014 sono 47 i capoluoghi con territorio interessato da una rete ecologica: tre quarti delle città al Nord, poco più di un terzo al Centro e il 10% nel Mezzogiorno).

Le aree che si aggiungono rinvengono dal recupero/riqualificazione di aree urbane degradate, di spazi naturali abbandonati ai margini urbani, ma anche attraverso la semplice tutela e gestione degli spazi residui di ruralità interni alla trama urbana: orti urbani (già attivati in 64 comuni capoluogo), vigneti, uliveti che collaborano alla definizione del paesaggio urbano assicurando gli equilibri tra i pieni e i vuoti, tra l'immagine del passato ed i segni della modernità.

La realizzazione di reti ecologiche e infrastrutture verdi ha il duplice scopo di affrontare il problema della crescente frammentazione degli ambienti naturali – prodotta dallo sviluppo incontrollato – e di fornire benefici sociali a livello ricreativo, economico e della salute umana, e di compensare gli impatti connessi agli insediamenti urbani e alle loro infrastrutture.

Nelle città italiane il verde urbano nel 2014 rappresenta in media il 2,74% del territorio (oltre 567 milioni di m<sup>2</sup>), quota che corrisponde a una disponibilità media di 31,1 m<sup>2</sup> per abitante. Il 16,1% della superficie comunale è incluso in aree naturali protette (comprese quelle della rete Natura 2000) mentre la superficie agricola utilizzata (Sau) è pari in media al 44,3% del territorio dei capoluoghi.

In questo quadro, l'ecosistema agricolo periurbano viene considerato come la grande cintura verde dell'area metropolitana, multifunzionale e generatrice di servizi essenziali legati alla produzione primaria, alla chiusura dei cicli naturali, alla produzione di servizi ambientali essenziali, alla rigenerazione dei paesaggi.

Forse anche come effetto di un mutato atteggiamento nelle relazioni con le aree urbane, nel corso del 2015 è stata registrata una inversione di tendenza nel settore agricolo, con un sensibile aumento degli occupati autonomi e dipendenti.

### § 3. Addressing urban youth needs

Il quadro demografico presenta differenziazioni territoriali ed evidenzia, complessivamente, un calo della popolazione giovane residente al Mezzogiorno e rispetto a quella del Nord, che pure diminuisce ma resta la più alta in relazione anche ai tassi di disoccupazione.

In Italia, secondo l'ultima rilevazione pubblicata dall'ISTAT, nel 2015, i NEET<sup>1</sup>, tra i 15 e i 34 anni di età, sono circa 3,4 milioni, mentre nel *range* di età 15-29 anni (preso in considerazione in ambito UE) sono circa 2,4 milioni. La condizione dei giovani è anche sottoposta alle conseguenze della diffusione insediativa. I capisaldi del sistema dei servizi urbani restano, infatti, ancorati ai centri maggiori e nei territori dello *sprawl* insediativo sono particolarmente carenti quei caratteri dello spazio pubblico che possono catalizzare la vita collettiva e la formazione delle unità di vicinato come luoghi di socializzazione e scambio.

In queste aree i giovani delle classi di età al di sotto dei 14 anni, che dipendono per gli spostamenti dagli adulti, vivono un crescente distacco dallo spazio pubblico, talora con ridotte occasioni di vita all'aria aperta.

Per promuovere la salute ed il benessere delle giovani generazioni (stili di vita salutari) e per favorire la prevenzione dei disturbi del comportamento alimentare (DCA) sono state finanziate dal governo iniziative, in collaborazione con l'Istituto Superiore della Sanità, anche finalizzate a contrastare gli alti tassi, tra i bambini italiani, legati a problemi di peso corporeo rispetto alle medie europee (22% di sovrappeso, 10,6% di obesità).

Tutte le iniziative delle Regioni e parte di quelle degli enti locali, finanziate con il Fondo per le politiche giovanili, gestito dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono dedicate alla realizzazione di interventi che agevolino le condizioni e le modalità di incontro e di aggregazione dei giovani, tramite attività culturali e formative e appositi Centri e/o Spazi e/o Forme aggregative.

In quest'ambito, si segnala anche la realizzazione, sotto la supervisione del Ministero dell'interno, in otto comuni delle Regioni dell'obiettivo Convergenza, di centri di aggregazione (cd. centri "You&me") per giovani a rischio di devianza, finanziati attraverso il Programma Operativo Nazionale (PON) "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013".

---

<sup>1</sup> "Not in Education, Employment, or Training": I giovani che non studiano e non lavorano.

Un fenomeno rilevante è la riduzione di circa il 19% delle immatricolazioni presso le università degli studenti tra il 2008 e il 2015.

Esso è attribuito a varie concause: all'impossibilità di sostenere i costi della frequenza universitaria relativi alle tasse e agli strumenti di studio; alle ridotte misure per il diritto allo studio, quali alloggi per studenti, mense, biblioteche; alla dispersione delle carriere degli studenti, che non completano i corsi di laurea (Viesti, 2016).

Questi fenomeni presentano caratteri persino più preoccupanti per i giovani del Mezzogiorno e delle isole, benché la struttura insediativa delle sedi universitarie sia caratterizzata da una diffusa presenza nelle città di medie dimensioni, con un frequente insediamento nei centri storici, fatto che dovrebbe poter consentire una autonoma esperienza di vita urbana.

In quest'ambito, sono state promosse, a livello nazionale con il coinvolgimento del settore bancario, iniziative per favorire l'accesso al credito delle giovani generazioni. In particolare, attraverso il "Fondo per il credito ai giovani" (cd. "Fondo studio", il cui ambito di operatività è stato ampliato con il decreto interministeriale 19 novembre 2010), un fondo di garanzia "rotativo", si intende sviluppare ed incrementare le politiche finalizzate all'inclusione finanziaria, fattore ormai riconosciuto come primario per il raggiungimento di una piena inclusione sociale. Lo strumento è finalizzato ad agevolare l'accesso al credito bancario da parte di studenti universitari e neolaureati, ai fini dell'apprendimento e approfondimento di percorsi professionali e lavorativi. La garanzia è rivolta agli studenti meritevoli e permette di finanziare giovani che desiderino proseguire gli studi dopo la scuola superiore iscrivendosi all'università o per frequentare corsi di specializzazione post-laurea o approfondire la conoscenza di una lingua (fino ad un ammontare massimo di euro 25.000).

Infine, è da segnalare con preoccupazione il crescente fenomeno del "brain links" che, a saldo fra emigrati e rientrati, nel 2014 ha visto l'Italia perdere complessivamente 13mila laureati e il fenomeno degli espatri: solo nel 2014 si sono contati 101.297 espatri, di cui 35,8% di persone tra i 18 e i 34 anni (Fondazione Migrantes).

#### **§ 4. Responding to the needs of the aged**

La quota di popolazione anziana in Italia continua a crescere e, grazie alla buona qualità della vita e alle salubri consuetudini alimentari, il paese è oggi secondo in Europa per speranza di vita alla nascita: 82 anni (al 2014). Anche a causa del saldo naturale negativo, ormai più che ventennale nel 2011, l'indice di Gini (ultra 65enni per 100 minori di 15 anni) ha superato il valore di 140, e la fascia di maggiore numerosità della popolazione è compresa tra i 45 e i 49 anni di età (ISTAT, 2014).

L'invecchiamento della popolazione comporta un marcato effetto sui rapporti intergenerazionali. L'indice di dipendenza degli anziani (cioè il rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione in età attiva: 15-64 anni), oggi pari al 30,9%, crescerà fino a un livello del 59,7% nel 2065.

Si assiste a un "nuova vecchiaia" che mette in discussione l'approccio tradizionale, basato sul passaggio netto dall'autosufficienza alla non autosufficienza, e si presenta piuttosto come un percorso di progressiva perdita dell'autonomia. Oggi il 18,5% degli ultra 65enni (2,1 milioni di persone) riporta una condizione di totale mancanza di autosufficienza per almeno una delle funzioni essenziali della vita quotidiana. Le famiglie con almeno una persona con limitazioni funzionali sono l'11%, ma di queste meno del 20% ricevono assistenza domiciliare pubblica (Istat 2013). Le famiglie soddisfano i propri bisogni di cura autonomamente, attingendo ai risparmi o

fornendo loro stesse cura e supporto ai propri anziani, funzione che confligge con la presenza femminile sul mercato del lavoro. La gran parte del crescente supporto alla terza età viene oggi assicurato da soluzioni privatistiche esclusivamente alla portata di famiglie con disponibilità economiche superiori alla media, attraverso i servizi di 364.000 badanti (ufficiali) di cui circa 300.000 stranieri (INPS 2014). Sono anche presenti circa altri 534.000 collaboratori domestici generici.

A fronte del significativo invecchiamento della popolazione, le città italiane non sono ancora sufficientemente attrezzate per le esigenze diffuse e variegate della popolazione più anziana.

L'Italia è tra i Paesi con la spesa per anziani più alta e tra quelli con la spesa per famiglie e infanzia più bassa del continente europeo (Eurostat 2015). Le risorse spese sono molte, ma talvolta impegnate non in modo efficiente: il sostegno alla vecchiaia si esplicita per lo più in erogazioni monetarie (quali pensioni, indennità di accompagnamento ecc.) e relativamente poco nell'offerta di servizi. La costruzione di una offerta integrata, in risposta all'elevato e crescente bisogno di servizi di cura e di supporto, consentirebbe un elevato recupero di efficienza e di produttività e un forte miglioramento della qualità della vita nella terza e quarta età. Gli interventi in favore degli anziani sono però tra quelli minacciati dalla crisi finanziaria degli enti locali (cfr. § 28), notevolmente aggravatosi dal 2008.

Oggi l'assistenza domiciliare è un Servizio del sistema sanitario nazionale e incluso nei Livelli essenziali di assistenza (LEA). Si articola in Assistenza Domiciliare Programmata (ADP), Assistenza Domiciliare Integrata (ADI), Ospedalizzazione Domiciliare. Alcune amministrazioni hanno intrapreso innovative politiche di contrasto, avviando programmi di assistenza domiciliare per gli anziani che consentono, insieme, abbattimento della spesa sanitaria e miglioramento e maggior tempestività dei servizi erogati. La diffusione degli smartphones e dei servizi basati su app digitali sta ulteriormente espandendo tali politiche, migliorando il contatto in remoto, la prenotabilità dei servizi e consentendo la dematerializzazione di alcune funzioni diagnostiche di base, che il medico può, almeno in certa misura, sviluppare a distanza. La diffusione delle tecnologie digitali può essere di grande aiuto agli anziani ben introdotti alle tecnologie informatiche anche nella dimensione del supporto alla mobilità, alla prenotabilità dei servizi sanitari e per il tempo libero.

Infine, in molte città, ad esempio Torino e Bologna, ma anche Milano, Ravenna, Pesaro, ecc., sono state sperimentate soluzioni di co-housing e di condomini multigenerazionali che hanno mostrato numerosi vantaggi in termini di scambio di servizi e di aggregazione della domanda di acquisti. Le nuove forme sperimentali di "abitare sociale" favoriscono l'invecchiamento attivo e l'inclusione sociale degli anziani.

## **§ 5. Integrating gender in urban development**

La Costituzione della Repubblica Italiana, all'articolo 2, sancisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza davanti alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione e l'impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e uguaglianza dei cittadini. L'articolo 37 riconosce che la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni spettanti al lavoratore, e che le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare.

L'Italia, in attuazione della Convenzione dell'OIL 1975/143 ratificata con Legge 1981/158, garantisce, infine, a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti sul suo territorio, parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.

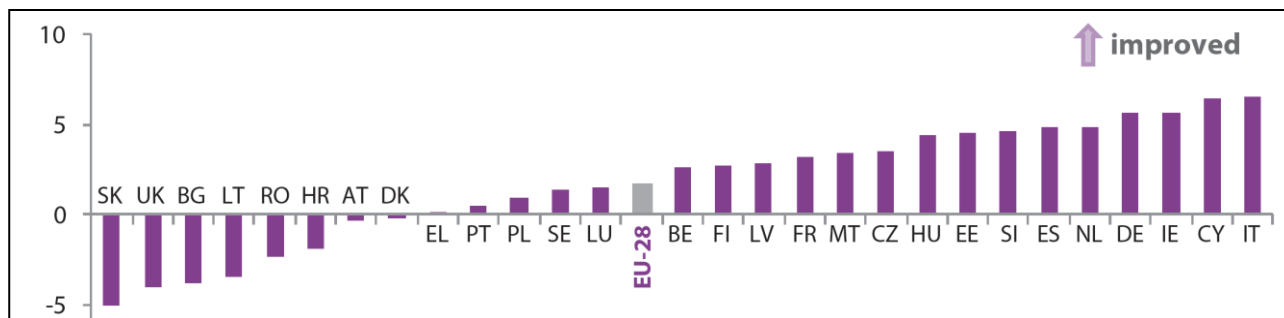
In base all'Indice europeo dell'uguaglianza di genere, l'Italia si classifica, tuttavia, fra i paesi dell'UE con la minore uguaglianza di genere. I risultati sono superiori alla media UE in un solo settore, quella della salute, grazie alla longevità delle donne italiane. Le politiche per affrontare lo squilibrio di genere sono state caute e i progressi in ambito giuridico sono stati promossi principalmente da direttive dell'UE o da pressioni esercitate dalla società civile.

Il Codice nazionale delle pari opportunità e le successive leggi emanate applicano le direttive dell'Unione europea sulle pari opportunità e la parità di trattamento in materia di occupazione: sono definite e vietate le discriminazioni dirette e indirette e una rete di consulenti per le pari opportunità fornisce assistenza legale alle donne (e altri) oggetto di discriminazioni. Tuttavia, nessuna misura efficace è stata attuata finora contro le cosiddette "dimissioni in bianco", ovvero contro la pratica dei datori di lavoro di assumere giovani donne a condizione che firmino una lettera di dimissioni non datata, da utilizzare per giustificare il licenziamento in caso di gravidanza.

Persiste il divario retributivo di genere a parità di istruzione e la presenza delle donne nelle posizioni decisionali è ancora molto limitata e recentemente sono state introdotte con successo varie misure per migliorare la situazione. Un sistema di quote è stato imposto nei consigli d'amministrazione e nei collegi sindacali delle società quotate in borsa (iniziando dal 20% per poi passare al 33% nel 2015) e nei consigli d'amministrazione delle società a capitale pubblico non quotate. Le norme per l'elezione delle amministrazioni locali sono state modificate per garantire una presenza consistente di donne. Nessun governo locale può essere composto solo da persone dello stesso sesso, benché resti da chiarire quale sia la percentuale massima consentita.

Tuttavia, nonostante i ritardi, l'Italia oggi è il Paese che ha messo in campo il maggior numero di politiche atte a ridurre la disparità di genere e nonostante i noti ritardi, è il paese europeo che ha registrato nel periodo 2005-2012 i più significativi progressi come si evince dalla Fig. 1.

**Fig. 1 Scores of the Gender Equality Index by Member State, differences between 2005 and 2012**



Fonte: European Institute for Gender Equality (2015), p. 100

Nel 2010, l'allora Ministero per le pari opportunità (oggi Dipartimento) ha approvato il primo Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking). In linea con le indicazioni dell' UE alcune amministrazioni locali, hanno realizzato iniziative per il bilancio di genere. Tali iniziative sono particolarmente rilevanti in ambito urbano perché introducono metodologie sull'impiego delle risorse economiche da parte dell'amministrazione pubblica e sulle modalità di impatto delle decisioni di spesa sulle politiche di genere, evidenziando le disparità fra donne e uomini. Sulla base di tali disparità vengono elaborate ipotesi e modelli di *budgeting* sulla base di obiettivi di miglioramento individuati (equità, trasparenza e supporto all'azione politica) nella consapevolezza

che lo sviluppo sostenibile, il benessere e la qualità della vita nelle città necessitino di pari opportunità ed equità di genere.

## § 6. Challenges experienced and lessons learnt in these areas

La complessità degli organismi urbani è enormemente aumentata negli ultimi venti anni a causa della crescita della popolazione residente nelle città, dello *sprawl* urbano, della variegata e segmentata composizione sociale e culturale degli abitanti, dell'aumento delle famiglie unipersonali e degli anziani, della crisi del sistema educativo. A ciò si aggiungono la congestione da traffico veicolare, l'inquinamento e il disagio abitativo in assenza di adeguati investimenti per il trasporto collettivo, per abitazioni a basso costo e la riqualificazione delle periferie.

Tali fenomeni, unitamente alla ristrutturazione del sistema economico produttivo, pongono sfide notevoli al governo urbano, che dovrebbero tradursi in capacità di sviluppare incentivi e infrastrutture, anche immateriali, quali i sistemi educativi per lo sviluppo di economie innovative e società integrate e coese.

Le città non appaiono pronte all'accoglienza o al superamento di forme solo rituali di integrazione. L'annunciata "fine del modello multiculturalista" ha messo in discussione la sua validità e la sua tenuta nella società contemporanea ove non sia concepito come sistema di mutua accettazione di responsabilità e diritti, e i corrispondenti modelli di gestione urbana vanno urgentemente ridefiniti anche alla luce delle emergenze sulla sicurezza che stanno mettendo alla prova molti aspetti dell'organizzazione urbana.

Non si può dire che i molti progetti lanciati alle diverse scale di governo centrale, regionale e locale sviluppati nel tempo in favore di giovani, anziani, integrazione di genere e stranieri abbiano ovunque avuto pieno successo. Sono molte le aree urbane nelle quali si manifesta tensione o comunque malessere nelle convivenze, benché il modello italiano dei centri urbani di modeste dimensioni assicuri una diffusa percezione di buona qualità della vita.

La complessità attuale rende necessario che qualsiasi progettualità istituzionale sia accompagnata da una massiccia collaborazione su base associativa e da formazioni volontarie per migliorare l'organizzazione e la prestazione dei servizi urbani. Ma l'autoesclusione, l'emarginazione e la polarizzazione sociale sono fenomeni tipicamente contemporanei e urbani che restano difficili da contrastare.

Sul fronte della sostenibilità della gestione urbana sono stati intrapresi molti processi di governo del territorio di nuova generazione, impostati sulla relazione conoscenza-valutazione a supporto della decisione sostenibile nei quali il piano è il cardine istituzionale capace di accompagnare (alle diverse scale) lo sviluppo delle diversità. I modelli di pianificazione offerti dalle leggi urbanistiche e ambientali non sono più sufficienti a sviluppare azioni di sostegno alle molte *policy* con cui il *planning* deve confrontarsi, come nel caso della *green economy* o della *blue growth*; o a fenomeni quali *smart city*, *internal areas*, migrazioni; o a garantire obiettivi come sicurezza del territorio, gestione di una società "invecchiata", offerta di nuovi servizi per il welfare, salute pubblica, accessibilità; o ancora a includere esplicitamente i principi sostanziali dell'orientamento comunitario come sostenibilità, coesione, perequazione, sussidiarietà, cooperazione nell'uso del suolo, nella progettazione e gestione del mercato del lavoro, del capitale umano, del patrimonio culturale, delle risorse idriche, dei rifiuti, dell'energia e della logistica.

Spesso le città – specie quelle medio-piccole – non sono in grado di adeguarsi alle nuove esigenze dell'immigrazione (come residenze e luoghi di culto), o ai cambiamenti delle strutture produttive

dovute ai fenomeni di globalizzazione. La domanda dei territori urbani e rurali per sostenere il miglioramento della qualità della vita deve promuovere un approccio integrato nella direzione dello sviluppo sostenibile, integrando obiettivi economici, sociali e ambientali delle città con un'offerta di servizi che includano interessi pubblici e privati, individuali e collettivi.

In questa prospettiva la pianificazione sta assumendo le modalità operative della governance. Ciò significa per gli Enti locali e regionali puntare a una organizzazione delle politiche e dei programmi che coniughino il territorio con lo sviluppo socioeconomico, calibrando il capitale potenziale a un'intensità d'uso sostenibile di lunga durata. Si tratta di: a) ricostruire l'equilibrio tra le parti del sistema urbano mediando le relazioni tra gruppi sociali determinando o dirimendo i conflitti attraverso la gestione dello spazio; b) integrare l'immateriale e la fisicità della città; c) ridisegnare i servizi e la loro distribuzione rispetto alle quantità e alle caratteristiche reali della domanda, anche formulando servizi rivolti alla multietnicità.

## **§ 7. Future challenges and issues in these areas (1-5) that could be addressed by a New Urban Agenda**

Gli obiettivi cruciali dell'Italia sono guardare all'occupazione, alla ricerca e all'innovazione per il rilancio del sistema produttivo anche industriale, al cambiamento climatico e all'energia, all'istruzione e alla lotta contro la povertà anche culturale, proprio a partire dal territorio. E' dunque necessario che vi sia una ulteriore "territorializzazione" dell'Agenda urbana italiana per rendere più rapide le azioni legate alle tre priorità connesse da relazioni sinergiche: crescita intelligente - sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; crescita sostenibile - promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; crescita inclusiva - promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede una forte capacità di coesione territoriale, con la capacità di lettura delle risorse impiegate e degli obiettivi raggiunti e raggiungibili anche attraverso la programmazione e il planning.

Si tratta, di rielaborare quello che viene diffusamente percepito come un tema ancorato a dimensioni 'individuali' (limitate a singoli edifici o a specifiche popolazioni), in un tema urbano, assolutamente cruciale in questa fase storica per dare risposte che consentano di condividere i privilegi della cittadinanza con i nuovi residenti di provenienza UE ed extra UE.

E' necessaria una rivoluzione amministrativa che ponga l'informazione, la trasparenza e il coinvolgimento dei cittadini nell'azione pubblica; devono essere accelerati gli investimenti per assicurare l'adeguamento delle reti infrastrutturali della mobilità e dell'IT, in particolare nei seguenti campi individuati come prioritari:

- sostegno ai settori collegati alla green economy, all'eco-innovazione, all'economia a bassa intensità di carbonio, all'efficacia delle risorse e al miglioramento della qualità dell'aria;
- riduzione dei consumi energetici dei cicli e delle strutture produttive ed eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e nelle strutture pubbliche;
- messa in sicurezza dei territori (rischio idraulico, geologico e sismico) e realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi e servizi eco-sistemici;
- sostegno alle smart grids come infrastruttura delle "città intelligenti a basse emissioni" e smart cities;



- sostegno alla R&S di prodotti e di tecnologie in grado di abbattere la produzione di emissioni e di rifiuti durante tutta la vita del prodotto (progettazione, realizzazione, distribuzione, uso/consumo, materie prime seconde);
- simbiosi industriale a livello di distretti produttivi, sostenendo le reti di utilizzo e di riparazione;
- logistica, intermodalità, trasporto combinato e mobilità sostenibile nelle aree urbane.

E' un Agenda molto ampia che per funzionare ha bisogno di capacità di individuazione minuta ed circostanziata dei bisogni e delle potenzialità territoriali, compreso il maggior valore assicurato dalla convivenza urbana di buona qualità. Essa richiede la valorizzazione delle competenze istituzionali, dei cittadini e del mondo della ricerca per costruire localmente risposte pubbliche avanzate, condivise e sostenibili anche dal punto di vista finanziario.

In questo quadro assumono rilevanza le seguenti proposte:

- ampliare e approfondire la ricerca sul sistema urbano italiano, visto il suo carattere diffuso e multiforme, studiando e analizzando contesti e soggetti fragili, rivalutando la valenza territoriale e urbana delle tendenze demografiche in atto rispetto alla composizione per età e per genere alle nuove popolazioni e alle nuove povertà;
- utilizzare le potenzialità della legge n. 56 del 2014 per proporre all'attenzione, innanzitutto dei livelli di governo locale e regionale, il superamento degli attuali e spesso obsoleti confini amministrativi dei comuni, degli enti intermedi e delle città metropolitane;
- adottare un approccio maggiormente integrato alle politiche di sviluppo territoriale individuando le specificità delle aree urbane e delle aree interne senza introdurre separazioni artificiali;
- acquisire maggiori e più sofisticati elementi conoscitivi e di intervento per il contrasto alla segregazione sociale e spaziale, alla marginalità e all'esclusione, a partire dai quartieri in crisi delle città del sud;
- considerare l'insieme dei diritti e dei doveri come matrice fondamentale di orientamento, nelle aree a più complessa composizione sociale, demografica ed etnica, delle azioni di ridisegno dei servizi e di ricostruzione degli equilibri spaziali urbani, oltre che di ritessitura delle relazioni sociali ed interpersonali;
- ripensare lo spazio urbano superando il sistema dei Centri di identificazione ed espulsione (CIE), dei campi o dei ghetti per l'esclusione dei poveri e dei migranti.

### § 8. Ensuring sustainable urban planning and design

Lo sviluppo urbano in chiave sostenibile è una delle sfide che, a partire dagli indirizzi dell'Agenda 21 adottata a Rio de Janeiro nel 1992, le città italiane cercano di perseguire attraverso le proprie Agende locali. Il successo in termini di attivazione delle opinioni pubbliche e delle amministrazioni ha prodotto nel 2000 il Coordinamento italiano delle Agende 21 Locali per scambiare esperienze di integrazione dei tre aspetti economici, sociali e ambientali.

Sulla spinta dell'Unione Europea, negli ultimi vent'anni hanno svolto un ruolo importante i molti "programmi complessi"<sup>2</sup> promossi con la partecipazione del settore pubblico e dei privati, con l'obiettivo di contrastare il declino di aree degradate.

Alcuni programmi sono stati dedicati alla riqualificazione dell'edilizia sociale, alle aree industriali dismesse e ai quartieri urbani degradati, introducendo, come nei *Contratti di Quartiere* (dal 1997), i requisiti della partecipazione pubblica e il coinvolgimento degli abitanti nelle scelte progettuali, con tangibili risultati di miglioramento delle relazioni sociali e della qualità urbana, con la consapevolezza che gli interventi di recupero e di riorganizzazione urbana richiedono un approccio integrato. In altri termini un intervento di riqualificazione non può limitarsi al costruito ma dovrà preoccuparsi di incrementare i servizi e le dotazioni infrastrutturali e di riordinare e valorizzare tutti gli spazi pubblici, compresi quelli interstiziali esistenti tra gli edifici, i tracciati viari ed gli spazi di uso comunitario.

Questi programmi hanno avuto successive "generazioni". E' il caso degli *URBAN I e II* che hanno orientato l'attività degli enti locali, anche in associazione tra loro, per la gestione delle trasformazioni dell'area vasta. I connessi finanziamenti hanno consentito di migliorare in concreto la qualità dello sviluppo urbano in aree ad alta industrializzazione, quali, ad esempio, Torino, Milano e Venezia-Mestre, interessate da profondi processi di ristrutturazione industriale. Dal 2002 con il programma *Porti e Stazioni* (D.M. n. 2522 del 27 dicembre 2001) è stata dedicata specifica attenzione al recupero e alla rigenerazione socio-economica di aree portuali e ferroviarie dismesse.

Inoltre sono state introdotte norme e procedure per la valutazione ambientale dei programmi, dei progetti e dei piani<sup>3</sup>. Tali attività hanno consentito l'integrazione delle questioni ambientali nelle fasi iniziali della progettazione e programmazione rivoluzionando molti aspetti delle professioni coinvolte.

Particolare rilievo per la sostenibilità urbana hanno avuto i *piani urbani della mobilità* (PUM, dal 2000), che, dopo varie generazioni di strumenti e upgrading come i *piani urbani della mobilità sostenibile*, troveranno nei piani strategici delle 14 nuove città metropolitane il loro sviluppo ulteriore multisetoriale e sovracomunale, anche rispetto alla localizzazione della strutture per la logistica. Di particolare rilievo anche la recente istituzione dell'Osservatorio sulle politiche per il trasporto pubblico locale, che consentirà, tra l'altro, di rendere condivise le migliori esperienze e pratiche.

La piena condivisione dei dati territoriali e geografici e la consultazione di cittadini e stakeholder sono ormai acquisite come fondamentali per il perseguimento di una pianificazione sostenibile.

---

<sup>2</sup> L'insieme degli strumenti per la riqualificazione urbana, introdotti dall'inizio degli anni '90 dal Ministero delle Infrastrutture

<sup>3</sup> D.lgs del 3 aprile 2006 n. 152 e s.m.e i. di recepimento della Direttiva Europea 2001/42/CE

Alcune Regioni, come ad esempio Liguria e Toscana, hanno adottato proprie legislazioni per la partecipazione pubblica alle decisioni di rilievo territoriale, mentre alcuni enti locali hanno sviluppato proprie reti di consultazione stabile sulle politiche e sugli interventi pubblici. Con la nuova disciplina dei contratti pubblici sono stati introdotti i dibattiti pubblici sui maggiori progetti pubblici e la piena trasparenza di tutta la documentazione progettuale.

### **§ 9. Improving urban land management, including addressing urban sprawl**

La crisi economica ha assunto dimensioni di evidente gravità con un'eccezionale contrazione dell'attività edilizia riguardante sia il numero degli occupati, diminuiti di oltre il 25% dal 2005, (ISTAT 2014a), sia la quantità delle costruzioni realizzate, con un calo in otto anni di circa il 70% del numero dei permessi di costruire rilasciati (ISTAT 2013). Tuttavia si riscontra ancora una forte intensità nei processi di urbanizzazione dei suoli.

La trasformazione dei suoli da usi agricoli o naturali in usi antropici permane consistente rispetto agli andamenti rilevati nello scorso decennio (Cfr. par.2), caratterizzato, fino al 2006, da una forte dinamicità del mercato immobiliare. Tali trasformazioni si attestano tuttora su livelli di circa 60 ettari al giorno (ISPRA 2014), corrispondenti ad un consumo annuo di oltre 25 mila ettari. A livello nazionale il suolo consumato è passato dal 2,7% degli anni '50 al 7,0% stimato per il 2014, con un incremento di 4,3 punti percentuali. In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato circa 21.000 chilometri quadrati del nostro territorio. Le principali componenti del consumo sono il reticolo stradale e (41%) e gli edifici (30%) (ISPRA, 2014). La rilevanza delle dinamiche di urbanizzazione è ancora più sorprendente se riferita agli andamenti demografici (Cfr. par.1).

Nel periodo 2001-2011 lo stock abitativo è aumentato ma solo il 77% delle abitazioni sono occupate stabilmente (ISTAT 2014b). Con la ripresa demografica, legata all'incidenza dei flussi migratori, una nuova popolazione residente esprime una domanda abitativa di tipo sociale, a cui l'edilizia privata può dare risposta solo in presenza di incentivi pubblici.

L'edilizia per il libero mercato presenta una forte incidenza di tipologie abitative mono e bifamiliari che hanno inciso profondamente sul consumo di suolo, determinando uno dei caratteri dominanti della "metropolizzazione" contemporanea: *sprawl* urbano e dispersione insediativa a bassa densità, dove vive oltre il 30% della popolazione, con costi collettivi, ambientali e sociali sempre meno sostenibili. A ciò si aggiunga che, a livello nazionale, una quota preponderante dei processi di trasformazione dei suoli agricoli e naturali (pari al 40% circa) risulta determinata da opere per la mobilità, non solo connesse ai grandi progetti infrastrutturali ma anche alla realizzazione della viabilità locale al servizio degli insediamenti diffusi.

Di fronte all'intensità di questi fenomeni diventa sempre più urgente attivare strategie pubbliche in grado di contenere efficacemente il consumo di suolo proponendo politiche finalizzate non solo a limitare drasticamente l'impermeabilizzazione dei suoli liberi, ma anche a sostenere processi diffusi di rigenerazione e riqualificazione della città esistente. Nell'ultimo anno sono state promosse, sia a livello nazionale che regionale, leggi che, pur con connotazioni eterogenee, sono accumulate dall'obiettivo di fornire strumenti e politiche verso l'obiettivo di consumo zero, fissato dalla Unione Europea per il 2050.

Il disegno di legge AC 2039 sul contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato, approvato il 12 maggio 2016 alla Camera e trasmesso al Senato, rappresenta un passo fondamentale per dare sostanza e coerenza giuridica all'attuazione di azioni concrete di contenimento del consumo di suolo. Mancano dispositivi di fiscalità locale, già utilizzati da altri

paesi europei, che potrebbero garantire il contenimento della rendita disincentivando l'urbanizzazione dei suoli liberi, agendo sulle "convenienze" economiche. La rendita fondiaria continua a rappresentare il motore più potente del consumo di suolo; le forme ordinarie di tassazione urbanistica (oneri e costi di costruzione) non sono state in grado di contenerne gli effetti né di recuperarne quote adeguate alla collettività.

Le stesse misure di sostegno e incentivazione alla rigenerazione e al riuso della città esistente (Cfr. par. 8) si diffondono lentamente. Non sono mancate esperienze di successo ma solo dove vi è stata una forte e coerente azione dell'ente locale nella guida dei processi insediativi (Torino, in particolare).

## **§ 10. Enhancing urban and peri-urban food production**

Tra 1971 e il 2010 la superficie agricola in Italia occupata da seminativi, orti familiari, arboreti e colture permanenti, prati e pascoli, è diminuita del 28%, pari a 5 milioni di ettari; si è passati da quasi 18 milioni di ettari a poco meno di 13, una superficie pari al 41.% circa della superficie territoriale del paese (ISTAT, 2010).

In relazione alla necessità di limitare il consumo di suolo, che avviene in gran parte nella aree peri-urbane, emerge il tema della produzione primaria nella soddisfazione dei fabbisogni alimentari urbani, insieme all'obiettivo della educazione ambientale più avanzata che vede come quadro di riferimento la promozione di un'economia circolare basata su processi di autorigenerazione. Molte iniziative di gestione di parchi naturali vedono l'inserimento di attività agricole compatibili con la protezione degli ecosistemi. In 10 città capoluogo di provincia esistono parchi agricoli nell'ambito di aree protette. L'idea è che aziende agricole multifunzionali siano in grado di unire la capacità di generare, oltre che beni derivanti dall'allevamento animale e dalle coltivazioni vegetali, anche servizi per cura dell'ambiente, ospitalità, ristoro e servizi di welfare per il territorio.

In molte città, con modalità diverse, è stata decisa la destinazione di parte delle aree incolte di proprietà pubblica a orti urbani. Nel complesso sono 57 le amministrazioni comunali che nel 2013 utilizzano gli orti urbani tra le modalità di gestione delle aree a verde, con forti polarizzazioni regionali: quasi l'81% delle città del Nord, meno di due città su tre al Centro, mentre nel Mezzogiorno sono presenti solo a Napoli, Andria, Barletta, Palermo e Nuoro (ISTAT, 2014). Ci sono circa 18 milioni di orti urbani in Italia. I Comuni stanno cercando nuove aree da rinverdire e nuovi contadini di città.

Inizialmente gli orti urbani venivano assegnati ad anziani pensionati ed erano ubicati in zone periferiche e poco servite. L'orientamento di oggi è invece di incoraggiarli dovunque e per tutte le fasce d'età. Essi rappresentano luoghi di agricoltura di qualità, nascono per creare orticoltura a vantaggio dell'alimentazione nei centri urbani e periurbani e mirano a favorire la diffusione di un'agricoltura non standardizzata e non speculativa a servizio delle comunità tenendo conto delle diversità dei luoghi e delle relative pratiche, in modo da recuperare un rapporto diretto con la terra mediante un'economia etica, che è anche la migliore garanzia per evitare un ulteriore consumo del territorio e l'alienazione delle popolazioni.

Quindi, da un lato, essi rappresentano un importante strumento di recupero di aree a verde incolte, e dall'altro svolgono una funzione di presidio e controllo continuo delle aree recuperate.

Sul tema della produzione primaria in ambito urbano e periurbano, è importante segnalare una filosofia di consumo ecosostenibile "*l'agricoltura a Km zero*": le aziende agricole si rivolgono direttamente ai consumatori/abitanti delle città vicine, permettendo loro di acquistare i propri

prodotti senza dover passare attraverso intermediari. E' in controtendenza con la globalizzazione poiché i prodotti a Km zero per definizione non possono "viaggiare" molto, e, per essere tali, non possono superare i 70 Km dal luogo dove sono stati prodotti.

I vantaggi di questa forma di mercato sono economici, culturali e ambientali, oltre che di qualità dei prodotti e sostenibilità in termini di sostegno alle comunità locali.

## **§ 11. Addressing urban mobility challenges**

La domanda di mobilità rappresenta la principale variabile della pianificazione dei trasporti ed è l'espressione del bisogno degli individui di spostarsi per soddisfare le proprie esigenze di lavoro, svago, studio ecc. con modalità di trasporto veicolare e non veicolare.

Le variabili che influenzano la domanda di mobilità sono direttamente legate a fattori localizzativi (dispersione sul territorio delle attività produttive e di servizio e delle residenze), economici (crescita del reddito pro-capite e andamento dei costi di trasporto) e strutturali (cambiamenti demografici ed occupazionali). A seguito degli orientamenti emersi negli ultimi anni in ambito europeo il lavoro in corso è molteplice.

Per ridurre la congestione, garantire il benessere dei cittadini, sostenere l'economia, preservare l'ambiente, ridurre gli incidenti automobilistici e le loro conseguenze, è in atto una complessa serie di interventi e misure per potenziare e rendere efficiente il servizio di trasporto pubblico locale, che in Italia, conta approssimativamente 1.150 aziende pubbliche e private (delle quali il 26% svolge servizio urbano, il 55% solo servizio extraurbano ed il 19% entrambi i tipi di mobilità).

Con il decreto legislativo n. 422/1997, con il quale lo Stato ha trasferito alle Regioni ed agli Enti Locali le competenze per il trasporto pubblico locale, si è puntato alla concorrenza ed al mercato, prevedendo che i servizi di trasporto vengano affidati mediante gara e stipula di contratti di servizio, con l'obiettivo di raggiungere i livelli di efficientamento necessari per superare le storiche difficoltà finanziarie del settore, aumentare i passeggeri ed i ricavi da traffico, da sempre limitati a modeste percentuali dei costi effettivi del servizio.

Avvalendosi delle proprie competenze in materia di TPL molte Regioni hanno investito importanti quote di risorse proprie in aggiunta a quelle statali per il rinnovo delle flotte di autobus, treni e metropolitane, per il potenziamento delle reti locali tramviarie e metropolitane e lo sviluppo di tecnologie per i controlli di bordo, riducendo in molti casi il deficit esistente e dando risposta alla domanda di trasporto in costante crescita negli ultimi anni.

Con la L. n. 244/2007 è stato riconosciuto in modo esplicito il ruolo attivo e consapevole dei consumatori prevedendo l'obbligo della Carta dei Servizi, una disciplina specifica dei rapporti con le rappresentanze dell'utenza e il monitoraggio periodico delle prestazioni.

Nel 2011 è stata costituita l'Autorità per la Regolazione dei Trasporti, anello mancante del quadro normativo che, puntando ad una concorrenza per il mercato, necessita di un soggetto terzo in grado di regolare la partecipazione al mercato stesso.

Con la definizione delle nuove linee guida per la redazione dei *Piani Urbani di Mobilità Sostenibile*, con specifico riferimento alle città metropolitane e ai comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e dirette alle amministrazioni locali e agli stakeholder coinvolti, è stato avviato un processo organico e aggiornato di pianificazione della mobilità urbana per il superamento delle criticità. Sono stati introdotti concetti innovativi quali la partecipazione, l'approccio integrato e intersettoriale, la valutazione e la misurazione degli effetti concreti dei piani stessi, anche in

termini di benefici apportati al miglioramento della qualità dell'aria, alla riduzione delle emissioni climalteranti ed in generale alla riduzione degli impatti ambientali (Cfr.cap. III). Le azioni da pianificare localmente dovranno essere rivolte allo sviluppo di sistemi integrati di trasporto, allo sviluppo della modalità collettiva e all'innalzamento della velocità commerciale, allo sviluppo di sistemi di mobilità pendolare e ciclistica, all'introduzione di sistemi innovativi di mobilità condivisa, al progressivo rinnovo del parco mezzi e all'introduzione di mezzi a basso impatto ambientale, alla razionalizzazione e sostenibilità, economica, finanziaria e gestionale degli interventi proposti.

Dal 2012 presiede all'efficienza del settore e alla sua programmazione il *Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri per l'esercizio del trasporto pubblico locale anche ferroviario*. Nel Fondo, destinato alle Regioni a statuto ordinario, sono confluite risorse corrispondenti a circa il 75% del fabbisogno annuale di settore, pari a circa 5 miliardi di euro l'anno.

La ripartizione e l'erogazione del Fondo è condizionata ad una riprogrammazione dei servizi secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità verificati annualmente con appositi indicatori per stimolare servizi che possano produrre un incremento del minimo prefissato di passeggeri trasportati

Alla raccolta e monitoraggio dei risultati è deputato l'Osservatorio Nazionale per il TPL, istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, che ha natura paritetica e coinvolge il livello statale e il livello regionale e locale.

## **§ 12. Improving technical capacity to plan and manage cities**

Il miglioramento delle capacità tecniche di pianificazione e gestione delle città non riguarda solo una più efficiente infrastrutturazione tecnologica ma anche una prospettiva di *institutional design*, di potenziamento e miglioramento degli skill delle istituzioni e dei soggetti.

Una parte consistente dell'Agenda Habitat III è dedicata al "Capacity Building and Institutional Development" con riferimento a: decentramento, allargamento al novero più vasto possibile di attori, enfasi sugli aspetti partecipativi. L'Italia ha certamente investito nel decentramento ma deve perfezionare i propri strumenti per favorire la partecipazione attiva dei cittadini. Il fenomeno più frequente è il dialogo tra amministrazioni locali e operatori economici interessati a progetti urbanistici ed edilizi, mentre gli aspetti partecipativi incidono solo raramente sulle grandi decisioni, trovandosi più spesso circoscritti a progetti singoli di particolare interesse per l'amministrazione (Cfr. cap. IV).

Il problema della capacity non contiene solo aspetti tecnici, ma investe la formazione degli amministratori che devono aprirsi alle sfide della condivisione, della trasparenza e della partecipazione (utilizzo di sistemi *open data* e *open government*). Tra l'altro, questi sono anche strumenti indispensabili alla prevenzione della corruzione.

Con il decentramento, grazie al quale i piccoli Comuni, per il principio di sussidiarietà, sono praticamente autonomi rispetto alle scelte di pianificazione e gestione urbanistica, è divenuta necessaria una formazione e dotazione capillare di amministratori e tecnici qualificati.

La possibilità di attivare concrete operazioni di trasformazione urbana passa inevitabilmente dalla capacità di stabilire connessioni contingenti e non gerarchiche tra diversi ambiti e livelli di azione, e di rivitalizzare contesti attraverso strumenti e risorse anche appartenenti a sfere di azione separate e solitamente non comunicanti.

Varie iniziative europee, tra le quali la piattaforma progettuale *Smart City & Communities* possono rappresentare un modello di innovazione nella pubblica amministrazione, di procedure di

procurement e azioni di semplificazione e trasparenza. Nel contesto dell'Agenda Digitale l'accessibilità dei sistemi informatici e l'inclusione intelligente costituiscono i principi fondanti del *Piano nazionale delle comunità intelligenti*<sup>4</sup>, nonché delle attività di normazione, di pianificazione e di regolamentazione delle stesse comunità.

Questo significa che l'innalzamento delle responsabilità pubbliche nel generare nuova conoscenza andrebbe perseguito attraverso l'engagement della ricerca e della formazione con il pubblico (le amministrazioni, i tecnici, gli apparati, etc.) ma, anche, entro un processo proattivo di ripensamento delle discipline.

Oggi, le competenze "funzionali" ai vari livelli di governo urbano non sempre sono selezionate seguendo criteri certi. Inoltre, a fronte di una presenza prevalente di architetti, alcuni ambiti richiederebbero professionalità economiche, finanziarie, esperti in negoziazione, la carenza dei quali rende difficile, per amministrazioni, politici e tecnici, affrontare temi strategici connessi alle esigenze di cambiamento. Risultati positivi sembrano possibili laddove il rapporto università e centri urbani non funziona per mera contiguità ma attraverso un più complesso sistema di scambi. Con riferimento al nesso tra produzione scientifica, conoscenza esperta e diffusa è possibile rafforzare una leva essenziale dell'innovazione territoriale, in una oramai strutturale condizione di scarsità di risorse.

Il rapporto con l'Università è molto rilevante anche nei centri urbani minori per introdurre nelle amministrazioni conoscenze e competenze acquisite con la ricerca. Va tenuto presente che nei contesti pubblici dei piccoli centri possono essere scarse o nulle le esperienze internazionali di pianificazione e gestione urbana soprattutto nell'area europea. Lo stretto rapporto con il mondo della ricerca può costituire un rimedio fondamentale.

Ugualmente importanti sono gli apporti di associazioni professionali ed alte istituzioni pubbliche dedicate al tema dell'urbanistica, che promuovono incontri e mettono a disposizione di tutte le sfere dell'amministrazione pubblica, dal governo agli enti locali, proposte di rinnovamento legislativo, contributi tecnici e occasioni di dibattito e scambio di conoscenze ed esperienze ispirati dai principi dell'interesse comune e del buon governo del territorio per la qualità della vita e le prospettive di sviluppo autenticamente sostenibile.

### **§ 13. Challenges experienced and lessons learnt in these areas**

Come accennato in precedenza, a partire dagli anni '90, è emerso un approccio integrato che si rivolgeva, in primo luogo, all'intervento su quartieri svantaggiati attraverso una serie di azioni fisiche e di rivitalizzazione economica e sociale (*URBAN I 1994–1999; URBAN II 2000–2008*). Inoltre, come detto, sono stati messi in campo altri programmi, denominati "Programmi complessi": *Priu, PRU, Contratti di Quartiere, PRUSST*. L'ultima generazione di programmi complessi mira a promuovere metodi innovativi per lo sviluppo urbano e regionale concentrandosi sul ruolo delle città come catalizzatori di reti regionali sostenibili per la competitività e la coesione (*SISTeMA - Porti & Stazioni - PUM*). A questi vanno aggiunti ulteriori programmi ed iniziative promosse con l'obiettivo di attivare politiche di intervento multisetoriale di sostegno a crescita e occupazione, con particolare attenzione al tema della "logistica territoriale".

Tutte queste esperienze hanno consentito di realizzare buone pratiche di intervento, di stimolare l'innovazione e di sostenere la propensione dei vari territori a 'fare sistema' tra i diversi livelli

---

<sup>4</sup> Previsto dalla Legge " n.221 del 17 dicembre 2012 sull' "Agenda Digitale"

d'intervento e a 'fare rete' fra i diversi referenti dell'economia, della società e della cultura, coniugando trasformazioni territoriali e assetti infrastrutturali.

Sul fronte dei progetti infrastrutturali e dei loro effetti di traino e sostegno dei processi di rilancio territoriale, il governo ha annunciato una profonda project review delle iniziative ancora da avviare con lo scopo di focalizzare gli interventi su obiettivi di più stretta integrazione con le realtà urbane. La stringente razionalizzazione del processo di potenziamento infrastrutturale produrrà risultati di rilievo in termini di utilizzo delle risorse e virtuosità sul territorio. Anche il modo di pensare le infrastrutture di grandi dimensioni può ovviamente contribuire al rispetto del suolo. Infrastrutture ripensate per il territorio contemporaneo possono contribuire sia al rispetto dell'ambiente, ma anche alla creazione di nuovi paesaggi e di spazi pubblici integrati con le funzioni contermini. Le nuove politiche urbane e la nuova agenda urbana richiedono che anche le infrastrutture contribuiscano a creare nuove opportunità nelle quali la cura progettuale e realizzativa esprima la considerazione per il cittadino e per le sue necessità.

Complessivamente è necessario che tutti gli attori che concorrono alla formazione e modificazione dello spazio urbano e alla sua gestione si impegnino per considerare la complessità nella quale operano integrandola nei loro comportamenti e nelle loro azioni. Si tratta di puntare all'integrazione tra soggetti, funzioni e competenze, tradizionalmente assai settoriali, e spesso profondamente separati nell'azione pubblica del nostro Paese.

In questo senso i programmi di Cooperazione Territoriale Europea URBACT, promuovendo lo sviluppo urbano sostenibile mediante lo scambio di esperienze e la diffusione delle conoscenze tra città europee, costituiscono un'importante occasione di apprendimento per le istituzioni locali con effetti positivi sulla capacità di pianificare e gestire la città.

La complessità dei processi di programmazione delle politiche e di organizzazione della macchina amministrativa a fronte di un quadro istituzionale necessariamente in rapido mutamento, può essere disorientante e time consuming. In questo quadro, i processi di riforma istituzionale potrebbero diventare occasione di trasformazione delle città e dei territori, grazie alla capacità di scambio fra ricerca, formazione e innovazione istituzionale. Questo consentirebbe di apprendere dagli attuali ritardi lavorando a partire dagli orientamenti e la formazione del personale tecnico coinvolto.

Così come in altri settori, anche nella mobilità emergono attività di servizio e di sharing economy che potranno innestare su settori tradizionali innovazioni anche alla scala economica locale.

Come emerge dalle esperienze di parchi agricoli e degli orti urbani, le aree peri-urbane possono offrire l'opportunità di un mercato in cui collocare prodotti agricoli freschi, sfruttando i vantaggi economici offerti da una filiera corta oltre che contribuire alla sostenibilità ambientale e sociale. Questa nuova prospettiva può portare alla creazione di posti di lavoro, non solo in ambito agricolo, ma anche ricreativo e dell'accoglienza (agriturismi a ridosso della città).

#### **§ 14. Future challenges and issues**

Come detto in precedenza, l'esperienza di un forte decentramento della pianificazione si è dovuta confrontare in Italia con la sfida di assicurare una assai estesa copertura di personale qualificato sull'intero territorio in presenza di una forte contrazione del bilancio dello Stato e degli organi di governo a livello territoriale. E la "lezione" fondamentale da trarre è come un problema contingente come la scarsità di risorse si traduca in danni alla collettività ben maggiori degli investimenti necessari per formare una nuova generazione di urbanisti e pianificatori, sia a livello



professionale che all'interno delle amministrazioni pubbliche. Basti pensare agli esiti esiziali di molte operazioni di privatizzazione che si sono tradotte in danni per l'erario pubblico e per la collettività, oppure ai disastri ambientali provocati dalla mancanza di attenzione alla protezione delle aree ecologicamente fragili e di monitoraggio e repressione di attività edificatorie abusive e ancora, infine, ai contributi al riscaldamento globale dovute alla mancanza di soluzioni intelligenti e sostenibili ai processi di espansione e rigenerazione urbana.

Un'altra lezione appresa a nostre spese è che una scarsa considerazione per le attività di pianificazione e sviluppo sostenibile, a differenza di altri settori dell'intervento sociale, si traduce in danni irreversibili per il territorio. Basti pensare alla cementificazione delle coste, alla distruzione del paesaggio, alla perdita di testimonianze del patrimonio storico-artistico nazionale.

Sulla base dei processi di sprawl urbano, le conurbazioni "infinite" richiedono di essere governate con strumenti istituzionali e di pianificazione adeguati, imponendo una corretta visione sovralocale che conferma e rafforza la necessità di adeguati modelli di governance. Dinanzi alla carenza di risorse, sembra necessario far emergere la domanda di cambiamento istituzionale ben oltre le preoccupazioni per gli aspetti di gestione e per la burocrazia, che spesso prevalgono.

Oltre ad una "rolling agenda" che si trasformi in strumenti di pianificazione e controllo coerenti, il vero problema sembra il coinvolgimento dei cittadini, la loro collaborazione e partecipazione alla definizione degli obiettivi e alla loro attuazione. Un ulteriore problema è il trasferimento ai cittadini delle conoscenze sulle possibilità effettive e l'uscita dalla società dell'informazione asimmetrica.

Anche per questo, un rinnovato rapporto tra istituzioni territoriali e università diviene piattaforma per l'attivazione di processi di ridefinizione dei territori e delle relazioni fra le loro parti.

Il riconoscimento dei contesti evidenzia il valore del sistema policentrico italiano e le profonde differenze dei fenomeni insediativi metropolitani, alle quali conseguono variegate situazioni urbanistiche, molteplici tipi di domande da parte dei cittadini e del sistema delle imprese, differenti comportamenti istituzionali legati alle condizioni sociali e alle pratiche di coesione. Le fragilità metropolitane risultano più o meno pronunciate, ma simili nel rappresentare i disagi della vita urbana.

La città attrae e produce: è la leva per il progetto del futuro. La valorizzazione delle risorse esistenti e di quelle generabili è finalità ineludibile di una necessaria Agenda urbana nazionale con obiettivi definiti, valutabili e monitorabili. In questo quadro assumono rilevanza le seguenti proposte:

- sottolineare la validità della pianificazione e la sua efficacia approvando una legge nazionale, sulla base del nuovo articolo 117 della Costituzione, che affidi allo Stato la legislazione esclusiva in materia di disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, e promuovendo nell'attesa un'intesa tra Stato e regioni alle quali spetta la potestà legislativa sulla pianificazione del loro territorio;
- approvare la legge sul contenimento del consumo del suolo già approvata alla Camera dei Deputati (AC 2039) introducendo una differenziazione che incrementi gli oneri di urbanizzazione per l'edificazione su suolo libero rispetto a quelli per gli interventi su suolo già compromesso
- definire una strategia nazionale per la rigenerazione urbana che coordini l'azione di tutte le amministrazioni centrali interessate nella quale collocare le iniziative specifiche per le periferie e la gestione dei programmi già avviati (Piano città 2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Piano aree urbane degradate della legge di stabilità per il 2015 e Piano periferie della legge di stabilità per il 2016 entrambi della Presidenza del

Consiglio dei Ministri), anche sulla base delle migliori esperienze pratiche e di ricerca in corso;

- stabilire un set di indicatori sulla qualità urbana che consentano di coinvolgere i cittadini nella comprensione e nell'attuazione delle politiche di interesse pubblico, costruendo un sistema informativo capace di monitorare costantemente l'attuazione dell'Agenda urbana nazionale in base alla strategia degli open data;
- migliorare le performance delle amministrazioni pubbliche, nella loro funzione di sistema abilitante anche dei soggetti privati, accrescendo sensibilmente le loro competenze attraverso la formazione e l'aggiornamento degli apparati tecnici e degli amministratori, il turn-over del personale, un maggiore investimento nei processi di pianificazione producendo efficienza senza puntare ad una riduzione indiscriminata dei costi, un dialogo permanente con i cittadini e con i portatori di interesse sui temi della città;
- porsi l'obiettivo di colmare progressivamente il gap nella dotazione di infrastrutture di trasporto pubblico delle città italiane recuperando risorse da investire attraverso la project review in corso e il finanziamento delle ferrovie suburbane con i nuovi investimenti per il potenziamento del trasporto su ferro a scala regionale e con modalità innovative quali i proventi di sovrappedaggi sui veicoli più inquinanti applicati sui tratti autostradali urbani;
- porre l'obiettivo intermedio e a breve termine di quota 50 nel riparto modale del trasporto urbano tra l'automobile e le altre modalità di trasporto, promuovendo la mobilità sostenibile, anche attraverso lo sviluppo delle ciclovie e un masterplan nazionale della mobilità ciclistica come in Germania, e l'infomobilità;
- favorire comportamenti più responsabili per la sicurezza stradale e interventi di manutenzione stradale anche per gli spostamenti pedonali. Promuovere la mobilità elettrica;
- dare corso al sistema di monitoraggio delle smart cities and communities applicando un approccio olistico, che consideri, quali fattori principali per la classificazione dei progetti e la valutazione dei risultati: a) le dimensioni tematiche per la lettura delle comunità intelligenti riconducibili al quadro concettuale del progetto Bes (benessere equo e sostenibile), così come sviluppato a scala urbana (UrBES); b) la valutazione dell'orientamento all'applicazione di uno o più principi dello Statuto delle comunità intelligenti considerando alcuni principi cardine: trasparenza e semplificazione, accessibilità, inclusione, partecipazione e sostenibilità ambientale; c) individuazione dei fattori propulsori per raggiungere l'obiettivo dell'incremento della smartness: impiego di tecnologie innovative; iniziative di innovazione sociale; pianificazione e regolazione istituzionale.

#### § 15. Addressing climate change

L'Italia sta operando secondo gli impegni internazionali sottoscritti ed i relativi programmi europei, sia sul fronte dell'adattamento che della mitigazione, con specifica attenzione agli obiettivi della strategia per lo sviluppo sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'ONU e della COP 21 di Parigi. Insieme all'UE, l'Italia ha assunto impegni ambiziosi da realizzare: -40% delle emissioni di gas serra al 2030 e -80% al 2050. Ciò impone un rapido passaggio dall'economia lineare ad una economia circolare caratterizzata dal bilanciamento fra emissione ed assorbimento di carbonio.

Il 16 giugno 2015 l'Italia ha approvato la "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici", che indica i principi e le misure per ridurre al minimo i rischi, proteggere la salute, il benessere e i beni della popolazione, preservare il patrimonio naturale e culturale, mantenere o migliorare la resilienza e la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici. Coerentemente con gli orientamenti dell'accordo di Parigi, sta provvedendo alla definizione di piani di adattamento nazionali e locali. Si prevede l'istituzione di un "Osservatorio Nazionale", composto dai rappresentanti delle Regioni e delle altre amministrazioni locali, per l'individuazione delle priorità e per il monitoraggio delle azioni di adattamento. Inoltre è prevista l'attivazione di un "Forum permanente" per la promozione dell'informazione, della formazione e della capacità decisionale dei cittadini e dei portatori d'interesse.

Sul fronte della mitigazione, tra il 1990 e il 2014, le emissioni di gas serra (GHGs) sono passate da 521 a 417 milioni di tonnellate di CO<sub>2eq</sub> registrando una riduzione del 20%. A tale dinamica hanno contribuito misure e programmi per la promozione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. I progressi maggiori sono stati realizzati nel comparto elettrico attraverso incentivi per le fonti rinnovabili. Sul fronte dell'efficienza, nonostante i progressi realizzati nel comparto residenziale, restano ampi margini di miglioramento. Sono attivi strumenti di sostegno alla riqualificazione degli edifici pubblici e privati (Ecobonus, programma per le pubbliche amministrazioni centrali, conto termico) e al risparmio energetico nei cicli produttivi (certificati bianchi).

Nel 2011 l'Italia ha adottato il *National Renewable Energy Action Plan* (NREAP)<sup>5</sup> che, ai due obiettivi vincolanti di consumo di energia da fonti rinnovabili fissati per l'Italia dalla direttiva 2009/28/CE (17% e 10% dei consumi finali lordi di energia coperti da fonti rinnovabili rispettivamente sui consumi energetici complessivi e sui consumi del settore Trasporti), ne aggiunge altri due, non vincolanti, per il settore Elettrico e per il settore Termico (rispettivamente 26,4% e 17,1% dei consumi coperti da FER). Nel 2013 è stata approvata la Strategia Energetica Nazionale (SEN).

Grande attenzione è stata data a livello nazionale alla piena attuazione dei meccanismi previsti dal Sistema europeo di scambio di quote di emissione. I proventi derivanti dall'attuazione dell'*European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS), costituiscono oggi il principale strumento di finanziamento delle politiche climatiche e ambientali che trovano prevalentemente la loro attuazione in ambito urbano.

In Italia 3.586 Comuni, per un totale di 39.386.460 abitanti, hanno firmato il *Covenant of Mayors* e 3.247 hanno presentato il *Sustainable Energy Action Plan* (SEAP). Roma, Venezia e Milano, fanno parte della rete C40, il network delle grandi città per i Cambiamenti Climatici.

---

<sup>5</sup> D.Lgs. n. 28/2011

Infine, nell'ambito del programma 100 Resilient Cities (100RC), promosso dalla Rockefeller Foundation nel 2015, le città di Roma e Milano sono state selezionate per definire una strategia in favore della resilienza urbana, non solo in campo ambientale, ma anche sociale ed economico. In particolare si segnala, come esempio virtuoso, il BLUE AP - Bologna Local Urban Environment Adaptation Plan for a Resilient City - di Bologna.

## **§ 16. Disaster risk reduction**

L'aggravarsi della crisi climatica ed il succedersi di fenomeni atmosferici estremi sta rendendo non più rinviabile una strategia nazionale in grado di contrastare il crescente rischio idrogeologico molto rilevante sia per i danni prodotti che per il numero delle vittime.

Nell'ambito dei rischi naturali che caratterizzano il nostro Paese, il rischio di frane ed alluvioni risulta avere un impatto sociale ed economico elevatissimo, insieme al rischio sismico. I rischi di carattere idrogeologico sono in Italia i più elevati riscontrabili nel continente europeo. I costi, rilevantissimi, sono peraltro destinati ad aumentare perché, con il continuo e progressivo aumento dell'urbanizzazione, in modo non sempre attento agli equilibri idrogeologici del territorio, e la conseguente occupazione di territori sempre più ampi per le attività umane, sono sempre di più le aree con beni esposti al rischio.

L'Italia ha però adottato ormai da anni una strategia integrata e multidisciplinare per la riduzione del rischio.

Ai Piani per l'Assetto Idrogeologico, implementati all'inizio degli anni '90, si sono affiancati i Piani di Gestione delle Acque (PGA) ed i Piani di Gestione del Rischio di Alluvioni (PGR). Il Governo ha riconosciuto un'importanza strategica all'approvazione dei Piani che garantiranno un modello integrato di gestione del territorio e la definizione di nuovi e più efficienti modelli di governance. Ogni distretto idrografico si avvarrà di osservatori permanenti per la gestione delle risorse idriche. L'obiettivo è includere e gestire nella pianificazione di breve e lungo periodo, anche gli eventi estremi legati ai cambiamenti climatici

L'impegno messo recentemente in campo dal Governo ha consentito di rimettere in moto una nuova pianificazione pluriennale nel contrasto al rischio idrogeologico, che oggi può agire su tre leve: lo sblocco della programmazione degli interventi precedenti al 2014, il finanziamento del Piano Stralcio per le Aree metropolitane e la programmazione del Piano Nazionale 2016-2020.

A questo cambio di passo nella pianificazione degli investimenti, corrisponde, sia pure nell'ambito di un processo più graduale una mirata modernizzazione delle norme<sup>6</sup>. Con la Legge 28 dicembre 2015, n. 221 ("Collegato ambientale") si è proceduto a razionalizzare e semplificare il sistema dei distretti idrografici e delle vecchie autorità di bacino. Con il disegno di legge, di iniziativa governativa, sulla limitazione del consumo di suolo, si mira a contenere progressivamente l'impermeabilizzazione del territorio.

L'evoluzione della normativa<sup>7</sup> ha portato all'introduzione, in piena rispondenza con le Direttive europee di settore, di "interventi integrati", ossia mirati contestualmente alla riduzione del rischio idrogeologico e alla tutela degli ecosistemi. Più recentemente è stato emanato il DPCM 28 maggio 2015 che individua procedure e criteri per definire le graduatorie degli interventi da finanziare,

---

<sup>6</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 221

<sup>7</sup> Legge 11 novembre 2014, n. 164

dove proprio il finanziamento degli interventi integrati viene premiato rispetto alle altre tipologie<sup>8</sup>.

L'Italia ha inoltre intrapreso una serie di azioni per l'implementazione dell'*Hyogo Framework for Action* (2013-2015), promuovendo l'adozione di una strategia nazionale per il DRR<sup>9</sup>, attraverso l'istituzione della piattaforma nazionale per la riduzione del rischio dei disastri e tramite attività delle amministrazioni locali per la promozione della campagna "*Making Cities Resilient*". Una più ampia partecipazione delle autorità locali è stata perseguita attraverso il coinvolgimento di ANCI e delle amministrazioni regionali nella piattaforma nazionale. Inoltre la Legge n. 225/1992 (istitutiva del Servizio Nazionale di Protezione Civile) è stata aggiornata in base alla Legge n.100/2010 che ha conferito ai territori, in particolare alle amministrazioni regionali, maggiore responsabilità nella prevenzione dei disastri e nel *post-disaster recovery*. Attraverso la creazione di politiche specifiche per la prevenzione e la riduzione del rischio di catastrofi, con particolare riguardo ai rischi idrogeologici, e alla protezione delle scuole, l'Italia intende migliorare l'applicazione delle norme volte a garantire che altre politiche a tutti i livelli (es: regolamenti per l'uso del suolo, piani urbanistici, regolamenti edilizi) siano coerenti con le mappe di rischio e i programmi di riduzione dei rischi. Con il D.Lgs. 49/2010, l'Italia ha recepito la Direttiva Alluvioni (2007/60/CE)<sup>10</sup> tenendo conto della normativa previgente sugli strumenti già predisposti nell'ambito della pianificazione di bacino.

La centralità assegnata dalle più recenti leggi urbanistiche regionali al perseguimento di obiettivi di sostenibilità e l'esplicita considerazione delle azioni per la riduzione del rischio sismico pongono nella strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile<sup>11</sup> le condizioni per una più efficace integrazione delle analisi di rischio nei processi di governo del territorio.

## § 17. Reducing traffic congestion

In Italia, la mobilità delle persone e delle merci avviene principalmente su strada, con evidenti esternalità negative in tutto il Paese, dal punto di vista ambientale, sociale ed economico, e con gravi ripercussioni soprattutto nelle aree urbane e metropolitane, in cui la congestione da traffico veicolare incide fortemente sulla qualità dell'ambiente e della vita umana.

Numerose sono le azioni messe in atto dal Governo a partire dalla seconda metà degli anni '90 per la riduzione del traffico veicolare urbano e il perseguimento di una mobilità sostenibile. Esse hanno consentito, ad oggi, il cofinanziamento di 576 interventi, di cui 333 ancora in corso di realizzazione, a favore di 169 enti locali e altri soggetti istituzionali. Tali attività si articolano in:

- promozione delle attività di Mobility Management;
- gestione di Programmi nazionali di cofinanziamento rivolti ad Enti Locali;
- gestione di Accordi di Programma con Enti, Iniziative e Associazioni;
- partecipazione a Tavoli tecnici e Gruppi di lavoro;
- partecipazione a Programmi di iniziativa comunitaria.

Il Mobility Management è stato introdotto in Italia nel 1998<sup>12</sup> e prevede la figura del *Mobility Manager Aziendale* nelle imprese e negli enti pubblici, con il compito di adottare il piano degli

---

<sup>8</sup> DPCM del 18 Febbraio 2008

<sup>9</sup> Disaster Risk Reduction

<sup>10</sup> D.Lgs. 49/2010, D.Lgs. 152/2006, DPCM del 29 settembre 1998, DPCM del 27 febbraio 2004

<sup>11</sup> Delibera Cipe 2 agosto 2002

<sup>12</sup> Decreto Interministeriale del 27 marzo 1998

spostamenti casa-lavoro del personale dipendente, e la figura del *Mobility Manager d'Area* nei Comuni, per il supporto ed il coordinamento dei Mobility Manager Aziendali.

Tra i Programmi nazionali di cofinanziamento a favore degli Enti Locali, il più recente è rappresentato, come detto, dal *Fondo per la Mobilità Sostenibile nelle aree urbane*<sup>13</sup>, che ha consentito il cofinanziamento di numerosi interventi rivolti alla riduzione del traffico veicolare nei centri urbani, al potenziamento delle flotte dei servizi di trasporto pubblico locale, al rinnovo del parco veicolare con veicoli a basso impatto ambientale, al sostegno della mobilità ciclistica e alla diffusione della sharing mobility. In particolare, tra il 2007 ed il 2011, sono stati finanziati 279 interventi in 106 Comuni.<sup>14</sup>

Nell'ambito degli Accordi di Programma con Enti, Iniziative e Associazioni, assume particolare importanza la sottoscrizione nel 2005 di un *Accordo di Programma con l'Iniziativa dei Comuni per il Car Sharing (I.C.S.)* finalizzato a sviluppare ed implementare sul territorio nazionale servizi di car sharing complementari al trasporto pubblico locale. L'Accordo con I.C.S. (cui hanno aderito 40 Enti Locali) ha contribuito all'attivazione di servizi di car sharing nelle maggiori aree metropolitane, rispondendo alle esigenze di più di 25.000 utenti, con oltre 600 autovetture disponibili e più di 400 parcheggi dislocati sul territorio nazionale.

Il Ministero dell'Ambiente partecipa all'organizzazione annuale dell'*European Mobility Week (EMW)*, promossa dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di incoraggiare i cittadini all'utilizzo di mezzi di trasporto alternativi all'autovettura, e aderisce dal 2010 alla *European Platform on Mobility Management (EPOMM)* composta dai governi nazionali europei impegnati nella promozione e nello sviluppo della mobilità sostenibile e del Mobility Management.

## **§ 18. Air Pollution**

Le politiche e le normative europee adottate fin dagli anni Ottanta hanno avuto dei risultati positivi sui livelli degli inquinanti atmosferici, ma ancora permangono delle criticità sull'intero territorio europeo, compresa l'Italia.

In particolare, seppure progressivamente non si sono più registrati sul territorio nazionale superamenti dei limiti previsti dalla normativa per il benzene, il biossido di zolfo ed il monossido di carbonio, persistono ancora ad oggi ampie aree del territorio caratterizzate da superamenti dei limiti previsti per il materiale particolato PM10 e PM2,5, il biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) e l'ozono, mentre superamenti più circoscritti si registrano rispetto ai limiti del benzo(a)pirene e dei metalli pesanti.

Le cause di tali superamenti sono comuni a quelle riscontrabili nel resto dell'Europa, quali i contributi emissivi derivanti dal settore trasporti e dalla combustione delle biomasse ad uso civile. Un aspetto tipicamente italiano è l'elevata stabilità atmosferica che caratterizza alcune aree, in particolare il Bacino Padano, che favorisce l'intensificarsi dei livelli degli inquinanti atmosferici e delle concentrazioni monitorate al livello del suolo, con particolare riferimento al particolato.

Per quel che riguarda le azioni di contrasto all'inquinamento atmosferico, degno di nota è il percorso di rafforzamento delle misure di risanamento di carattere nazionale in affiancamento di quelle adottate a livello regionale.

---

<sup>13</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296

<sup>14</sup> Cfr: [www.gimsambiente.anci.it](http://www.gimsambiente.anci.it)

Inoltre è stato rafforzato il coordinamento delle attività regionali tramite la costituzione di un Comitato Regioni/Ministero dell’Ambiente/Ministero della Salute/enti tecnici nazionali (istituzionalizzato a partire dal 2010 con il recepimento della direttiva 2008/50/CE) per l’elaborazione di indirizzi e di linee guida al fine di assicurare un esame congiunto delle criticità in materia. È stato inoltre avviato un percorso di confronto fra tutti i Ministeri competenti sui settori che producono emissioni in atmosfera.

Il 19 dicembre 2013 è stato stipulato un accordo per l’adozione coordinata e congiunta di misure di risanamento della qualità dell’aria nel Bacino Padano tra i Ministri dell’Ambiente, delle Infrastrutture e Trasporti, dello Sviluppo Economico, della Salute, delle Politiche Agricole e dalle Regioni e Province Autonome del Bacino Padano. L’accordo prevede tra le varie misure, l’elaborazione di proposte normative per la revisione dei sistemi di sostegno agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, l’introduzione di sistemi volti a favorire la diffusione di caldaie a biomassa ad uso civile a basso impatto ambientale, l’individuazione di linee guida di buone pratiche nel settore agricolo e nel settore dei trasporti, l’aggiornamento dei piani urbani di mobilità nonché la predisposizione di studi relativi alla revisione dei limiti di velocità dei veicoli di trasporto di passeggeri e merci.

Lo scorso 30 dicembre 2015 è stato sottoscritto un Protocollo d’Intesa tra il Ministero dell’Ambiente, la Conferenza delle Regioni e Province Autonome e l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani per definire ed attuare misure omogenee su scala di bacino (sia di breve che di medio termine) per il miglioramento e la tutela della qualità dell’aria e la riduzione di emissioni di gas climalteranti, con interventi prioritari nelle città metropolitane. Il protocollo armonizza su scala nazionale i tempi e i contenuti delle misure urgenti da intraprendere in caso di rischio di superamento dei valori limite del PM10 e promuove inoltre l’adozione di ulteriori misure, quali ad esempio la diffusione di buone pratiche agricole per limitare le emissioni di ammoniaca derivanti dalla somministrazione di fertilizzanti azotati o dagli allevamenti, e misure di sostegno e sussidio finanziario per l’utenza del trasporto pubblico.

## **§ 19. Challenges experienced and lessons learnt in these areas**

La *Strategia Nazionale di Adattamento* riveste un ruolo chiave per continuare a garantire i servizi di base necessari alla popolazione urbana; infatti essa individua fra i principali elementi di vulnerabilità per l’Italia la pressione sulle risorse idriche, le alterazioni dell’equilibrio idrogeologico, la desertificazione, i rischi di incendi boschivi, la siccità, le inondazioni delle zone fluviali e i fenomeni di erosione costiera.

La localizzazione dell’Italia al centro del Mediterraneo la rende particolarmente esposta a fenomeni di erosione aggravati dall’innalzamento del livello del mare; inoltre gran parte dello sviluppo urbano è avvenuto e avviene sulle aree costiere aumentando il numero di persone a rischio. Una gestione del territorio tradotta in scelte localizzative non ottimali ha portato ad accrescere alcuni fattori di rischio che caratterizzano il territorio nazionale quali dissesto idrogeologico, alluvioni, erosione costiera e dei suoli e fenomeni di desertificazione.

Le aree urbane sono particolarmente esposte ad altri eventi climatici che si sono intensificati negli ultimi anni quali ondate di calore con effetti aggravati dalla scarsità di aree verdi ed alberature e dalla prevalenza di aree asfaltate, con conseguenze importanti sulla salute. Precipitazioni di eccezionale intensità nelle aree urbane incontrano un territorio prevalentemente impermeabilizzato e pieno di ostacoli ad un deflusso controllato delle acque, che aggrava l’effetto di alluvioni. Tra il 2008 e il 2014 è stata individuata una tendenza all’aumento dei danni

complessivi delle alluvioni (ISPRA, 2015<sup>15</sup>). Inoltre le anomalie meteo-climatiche creeranno situazioni di criticità per le forniture idriche.

L'elevata urbanizzazione realizzata con criteri che non tengono conto dei futuri scenari climatici fa sì che i costi finanziari, economici e sociali di adattamento siano elevati. Le città sono il luogo privilegiato per la diffusione e l'utilizzo delle energie rinnovabili e di interventi di efficienza energetica a livello di sistema, attraverso una riorganizzazione delle funzioni urbane e dei servizi. La riduzione del rischio idrogeologico passa attraverso l'attuazione di Piani di Bacino e l'applicazione di strumenti come i Contratti di Fiume, secondo nuovi criteri di pianificazione di relazioni sostenibili di materia, energia e servizi ecosistemici fra città ed aree agricole o naturali.

Le attività svolte dal Governo in tema di riduzione della congestione da traffico veicolare e di sviluppo della mobilità sostenibile hanno consentito la realizzazione a scala comunale di diverse tipologie di interventi in grado non solo di limitare gli impatti ambientali legati al settore dei trasporti, ma anche di migliorare la qualità della vita dei cittadini e la vivibilità degli ambienti urbani, spostando l'attenzione dall'automobile alla persona, con particolare attenzione ai soggetti più deboli quali, bambini, anziani e disabili. In particolare gli interventi cofinanziati dal Ministero dell'Ambiente hanno consentito ai Comuni la realizzazione di politiche di mobilità urbana individuate nell'ambito della pianificazione territoriale locale, contribuendo alla riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti ed alla diffusione di una più consapevole cultura della mobilità sostenibile. Per la valutazione di efficacia ambientale degli interventi di mobilità sostenibile è stato sviluppato un apposito applicativo: si tratta della piattaforma web *G.I.M.S. (Gestione degli Interventi di Mobilità Sostenibile)* avviata nel 2011 in collaborazione con l'A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani) per un efficiente ed efficace monitoraggio degli interventi cofinanziati. In particolare, G.I.M.S., oltre a consentire il monitoraggio amministrativo-contabile degli interventi e la loro geolocalizzazione, permette una valutazione dell'efficacia ambientale dei singoli interventi attraverso l'adozione di metodologie di calcolo standardizzate per la stima delle riduzioni delle emissioni inquinanti e climalteranti e dei consumi di carburante. La valutazione dell'efficacia ambientale degli interventi costituisce per le Amministrazioni un valido strumento di supporto alle decisioni per la pianificazione delle politiche di riduzione del traffico veicolare urbano e di sviluppo della mobilità sostenibile.

La costituzione nel 2016 del Comitato Nazionale per il Capitale Naturale, che colloca l'Italia tra le prime nazioni ad aver legiferato in questa direzione, richiede azioni coerenti basate sul monitoraggio costante del valore ambientale complessivo del Paese per inserirlo fra gli elementi cardine di valutazione di piani e progetti.

## **§ 20. Future challenges and issues in these areas (15-17) that could be addressed by a New Urban Agenda**

In questo quadro assumono rilevanza le seguenti proposte:

- adottare la nuova Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile che sostituisca quella del 2002, con il necessario rilievo al ruolo delle città e in stretto raccordo con l'elaborazione dell'Agenda urbana. Oltre agli obiettivi ambientali, essa deve contenere anche quelli di natura sociale ed economica secondo quanto previsto dagli SDGs dell'Agenda 2030 dell'ONU, in attuazione del goal 11 e degli altri goal a preminente dimensione urbana. Perché essa risulti

---

<sup>15</sup> Annuario dei Dati Ambientali - Edizione 2014-2015: <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/stato-dellambiente/annuario-dei-dati-ambientali-edizione-2014-2015>



efficace deve coinvolgere direttamente le città e tutti i soggetti interessati della società civile, a partire dall'Alleanza nazionale per lo sviluppo sostenibile (ASVIS) che si è recentemente costituita;

- attuare la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici nelle città attraverso l'ampiamiento delle aree verdi e delle alberature stradali, la creazione di isole pedonali non asfaltate, la realizzazione di *rain gardens* per favorire il deflusso delle acque meteoriche e il loro riciclo per usi non potabili, lo sviluppo di nuove forme di gestione dei sistemi di forniture idriche;
- contribuire al raggiungimento dei *target* degli SDGs relativi al cambiamento climatico e ai suoi impatti (goal 13 e 11.b) per costruire infrastrutture resilienti e sostenibili con tecnologie pulite e rispettose dell'ambiente (goal 9.1 e 9.4);
- integrare le misure per il cambiamento climatico con quelle per il *Disaster Risk Reduction* e la protezione del patrimonio culturale;
- implementare la Strategia energetica nazionale (SEN) allineandola alla *Roadmap* europea 2050 di decarbonizzazione dell'economia e al Pacchetto *Energy Union* in attuazione degli accordi della COP 21 di Parigi, attraverso la definizione del Piano nazionale clima ed energia. Per ottenere la resilienza richiesta dal programma europeo va superata la rigidità dell'attuale sistema di approvvigionamento di energia elettrica costruito sulla produzione centralizzata da fonti fossili, espandendo la produzione di energia da fonti rinnovabili (l'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> al 2050 è dell'80%) e migliorando l'efficienza energetica anche attraverso la realizzazione di un sistema di *smart grid* locali collegato alle reti nazionale, nordeuropea e mediterranea con il coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali. Questo potrebbe consentire quel mix di fonti necessario a garantire la continuità delle forniture anche di fronte alle turbolenze dei mercati ed alla variabilità del clima. La creazione di un ecosistema urbano favorevole alla transizione energetica potrebbe risultare uno strumento ancor più efficace degli incentivi;
- implementare il PON METRO relativo al ciclo di programmazione 2014-2020 come strumento essenziale per sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (Obiettivo 4 della politica di coesione UE). Questo significa promuovere l'eco-efficienza e la riduzione dei consumi di energia primaria negli edifici e nelle strutture pubbliche di proprietà dei comuni con interventi di ristrutturazione edilizia e la realizzazione di *smart building*. Tra le priorità del PON METRO vi è anche la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica (es. sistemi automatici di regolazione) e l'aumento della mobilità sostenibile con la realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio, il rinnovo del materiale rotabile, i sistemi di trasporto intelligenti e lo sviluppo dei servizi necessari all'utilizzo dei mezzi a basso impatto ambientale;
- elaborare un Piano di azione nazionale per le *Oil free zone* previste dal collegato ambientale alla legge di Stabilità per il 2016, al fine di contribuire alla creazione di comunità urbane sostenibili, resilienti e autosufficienti dal punto di vista energetico, incentivando le città che si daranno autonomamente gli obiettivi più avanzati ed ambiziosi;
- sostenere le città nella realizzazione delle azioni di mobilità sostenibile che sono ritenute prioritarie, implementando il *Programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro* introdotto dal collegato ambientale alla legge di Stabilità per il 2016, il quale prevede il finanziamento di progetti, predisposti da uno o più enti locali per un ambito territoriale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, diretti a promuovere e incentivare

la mobilità sostenibile negli spostamenti sistematici casa-scuola e casa-lavoro, in linea con gli obiettivi nazionali e comunitari di riduzione delle emissioni di gas serra derivanti dal settore dei trasporti;

- elaborare una nuova norma *sul Mobility Management* finalizzata ad aggiornare i contenuti del D.M. del 27 marzo 1998 e promuovere maggiormente il ruolo del *mobility manager* quale figura strategica di supporto ai decisori nella pianificazione, programmazione e sviluppo di interventi e politiche di mobilità sostenibile negli enti locali, nelle imprese, negli enti pubblici e negli istituti scolastici e universitari.

### § 21. Improving urban legislation

L'art. 117, co. 3 della Costituzione annovera il governo del territorio tra le materie di competenza legislativa concorrente (Stato/Regioni). Spetta, quindi, alle Regioni legiferare, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che spettano invece allo Stato.

I rapporti tra le competenze dello Stato e delle Regioni sono destinati a cambiare secondo la riforma costituzionale approvata recentemente, ma che entrerà in vigore a ottobre 2016 solo se confermata da un referendum.

Al nuovo Senato verrebbe attribuita la funzione di rappresentanza degli enti territoriali, il concorso all'esercizio della funzione legislativa, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori

Allo Stato resterebbe la legislazione esclusiva in materia di disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, mentre alle Regioni spetterebbe la potestà legislativa sulla pianificazione del loro territorio.

Le Regioni hanno, finora, prodotto norme che hanno modificato la tipologia degli strumenti urbanistici ed alcuni presupposti (ad es.: la classificazione delle diverse parti del territorio); ma esse non hanno potuto incidere sulla disciplina della proprietà e solo assai limitatamente sulla disciplina di aspetti di interesse generale come l'ambiente, il paesaggio ed i beni culturali, che sono di competenza nazionale.

Ciò ha reso evidente la necessità di una riforma compiuta del quadro normativo nazionale sul governo del territorio. Essa però non sembra ancora matura. La proposta da ultimo preparata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, limitata ai principi ed agli aspetti più generali dei modi di pianificazione, ha raccolto alcuni consensi di massima, ma non è stata presentata al Parlamento.

Nelle linee generali il sistema nazionale è ancora quello dei piani urbanistici della metà del secolo scorso, evolutosi con piani comunali estesi a tutto il territorio, di durata illimitata, con articolazione per zone a destinazione specifica ed infrastrutture secondo standard minimi.

Su questo schema hanno agito: (i) il mercato che ha spinto verso l'impiego di piani occasionali per zone limitate, provocando molte modifiche parziali dei piani generali; (ii) le politiche speciali (es.: abitazioni, riqualificazione urbana) che hanno portato alla modifica dei piani comunali ed hanno sperimentato la partnership pubblica con i privati; (iii) la legislazione regionale che ha introdotto un modo di governo che tende a ricollegare la disciplina dei suoli con linee strategiche di tutela e sviluppo sostenibile. Nella stessa direzione hanno influito le azioni di attuazione dei programmi di finanziamento europeo.

Delle riforme regionali va segnalata la divisione del piano comunale in due atti: uno con funzione di assetto "strutturale" e di indirizzo ed uno a carattere di "piano operativo" (esteso alla disciplina delle costruzioni) da rinnovare periodicamente.

Si sono poi aggiunti piani e programmi di opere pubbliche o progetti di iniziativa privata negoziata con i Comuni. Questi hanno messo in evidenza le difficoltà di una pianificazione rigida e in lento aggiornamento.

A correzione di questa tendenza alla frammentazione, in aggiunta ai piani strutturali, si sono sviluppati altri strumenti: (i) i piani territoriali regionali o provinciali con valore di piano

paesaggistico, con carattere normativo e concordato tra Governo e Regioni (prevale sui piani locali); (ii) diversi tipi di piani strategici che i Comuni, ed in alcuni casi le Regioni, hanno sviluppato avvalendosi della loro autonomia per fissare gli indirizzi delle diverse politiche ed orientare le iniziative private. Questi ultimi, con lo scopo principale di supportare gli Enti Locali a definire una “visione di futuro” per le città, in un percorso di condivisione delle strategie e degli interventi allargato a tutte le forze territoriali (istituzioni, interessi economici, sociali, civili e cittadinanza), hanno portato alla sottoscrizione di “patti del territorio” su cui ciascuno potesse assumersi le responsabilità e gli impegni necessari per sostenere e accompagnare le scelte di sviluppo.

In Italia non c'è una tradizione consolidata di politiche urbane nazionali e organiche come in altri Paesi. Senza dover costituire nuove strutture amministrative, ma al fine dell'indispensabile coordinamento delle politiche attuate dalle diverse amministrazioni e ai diversi livelli istituzionali, attraverso l'articolo 12-bis della legge 7 agosto 2012, n. 134 è stato istituito il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU), che si è riunito, ad oggi, tre volte e le cui attività risultano a tutt'oggi sospese .

## **§ 22. Decentralization and strengthening of local authorities**

In vigore dall'8 aprile 2014, la già citata Legge n. 56 del 7 aprile 2014, cd. "legge Delrio" ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale senza modificare il Titolo V della Costituzione.

Essa si pone come “ponte” fra la Costituzione esistente e quella futura (che entrerebbe in vigore con la riforma costituzionale citata al paragrafo precedente), delineando, per la prima volta in Italia, due livelli di governo basati su un sistema di democrazia di secondo grado, ed attribuendo ad essi diversificati ruoli e finalità in un quadro coerente e armonico. Da una parte, infatti, la legge affida alle Città metropolitane il compito strategico di promozione dello sviluppo del proprio territorio, anche e soprattutto dal punto di vista infrastrutturale e dei rapporti internazionali, in una logica proiettata verso il futuro e caratterizzata da dinamismo e relazionalità; dall'altra parte, attribuisce alle Province, enti di area vasta, poche funzioni fondamentali, lasciando, di conseguenza, che la loro identità dipenda, in larga parte, dalle scelte che saranno adottate in modo differenziato a livello regionale.

La riforma Delrio, nel prevedere la nascita delle Città metropolitane e, più in generale, la modifica delle Province, assegna un ruolo rilevante ai Comuni e alle loro unioni per affrontare e risolvere il governo di problemi e territori molto più ampi di quelli delimitati dagli attuali confini amministrativi. Essa reca, infatti, specifiche disposizioni in materia di unione di Comuni e di fusione di Comuni. Le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione.

A supporto dell'attuazione dei provvedimenti di riforma e modernizzazione della pubblica amministrazione, attraverso il PON Governance e capacità istituzionale, finanziato dai Fondi SIE 2014-2020, si interviene sulle dimensioni fondamentali che caratterizzano la capacità istituzionale ed amministrativa degli enti locali: la qualità delle risorse umane, le qualità dell'organizzazione, lo sviluppo dei sistemi di performance management, il livello di digitalizzazione, la gestione delle relazioni interistituzionali e delle relazioni con gli stakeholder. Gli interventi previsti sono rivolti, oltre che alle amministrazioni pubbliche di tutto il territorio nazionale, anche agli stakeholder, sia come leva per contribuire ai processi di modernizzazione, riforma e sviluppo digitale del settore Pubblico, sia come co-destinatari di processi di capacity building.

## § 23. Improving participation and human rights in urban development

Esperienze di partecipazione, coinvolgimento di cittadini e stakeholders sono presenti in Italia, in maniera strutturata e non episodica, dalla metà degli anni '90, prevalentemente per iniziativa di Enti Locali (Comuni ed Enti Intermedi). Anche specifiche leggi e disposizioni nazionali, quali ad esempio quelle concernenti i Programmi Urbani Complessi e i Contratti di Quartiere, come detto, hanno introdotto forme di consultazione pubblica e coinvolgimento di stakeholders mentre alcune Regioni hanno adottato specifiche misure di incentivazione della partecipazione.

Le problematiche di livello urbano e di quartiere, affrontate attraverso metodi di interazione con gli abitanti, riguardano mobilità, sicurezza, viabilità (percorsi pedonali, piste ciclabili, chiusura al traffico di aree), servizi di quartiere (aree verdi, parchi attrezzati, centri di quartiere, complessi scolastici, centri sociali, etc.), riqualificazione e riuso di parti di città interessate da fenomeni di degrado sia fisico che sociale, ambiti naturali o seminaturali, e, a livello di area vasta, conflitti di carattere ambientale.

Le più recenti forme di "Patti" tra Amministrazioni e tra Amministrazioni e privati, a cui fanno riferimento i c.d. "Contratti di Fiume", tentano di trovare nuove forme di governance, coinvolgendo più ambiti di intervento: rischio idrogeologico, qualità delle acque, degrado delle sponde, uso delle aree demaniali, itinerari lungo fiume, nuove forme di turismo ambientale. Per questi strumenti e per altre tipologie di Contratti tematici (di paesaggio, di lago, di valico, territoriali), spesso oggetto di specifica normativa a livello regionale, non è ancora risolta la reale operatività nel tempo, la valenza non solo propositiva ma vincolante delle azioni proposte nei confronti dei diversi enti pubblici, la consequenzialità delle azioni, il monitoraggio degli esiti.

Più positivi riscontri emergono dai risultati dei programmi collegati alla nuova programmazione europea, per i quali sono richieste forme di consultazione pubblica (programmi Urban, aree interne, Agenda urbana, Direttiva Acque, programmi di intervento su Cultura e Paesaggio).

La costruzione di una "comunità abitativa" è legata alla qualità dell'abitare e passa attraverso lo sviluppo di nuove modalità e nuovi strumenti di gestione. Da qui il significato di alcune iniziative regionali: la Lombardia, ad esempio, attraverso i "Laboratori Sociali", ha voluto realizzare condizioni abitative non solo rispondenti a criteri di efficienza immobiliare, ma orientate a una migliore qualità delle relazioni sociali e interpersonali, entro processi integrati per mettere a sistema le componenti immobiliari, gestionali e sociali in una sostenibilità complessiva.

Forme di consultazione pubblica sono divenute obbligatorie per i grandi interventi, nelle forme del dibattito pubblico, introdotto da alcune leggi regionali (cfr. Regione Toscana); strumenti simili sono adottati da Enti locali per risolvere situazioni conflittuali in tema di localizzazione di impianti, correlati al fattore NIMBY e al controllo della sostenibilità delle trasformazioni territoriali.

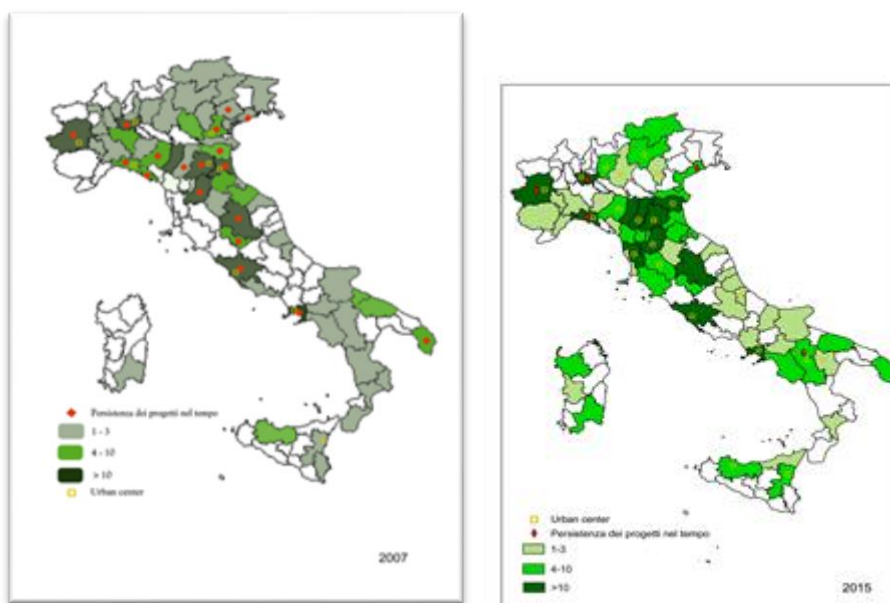
Il nuovo Codice degli appalti e dei contratti pubblici introduce l'inchiesta pubblica per i progetti di infrastrutture più rilevanti.

Consultazioni pubbliche via web si diffondono in molte amministrazioni locali, consentendo di raggiungere un numero potenzialmente infinito di utenti, spesso associati a più "tradizionali" forme partecipative (laboratori, OST, caffè conversation, etc.). Tra esse i, "Patti di collaborazione" tra pubblico e privati (cfr. Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di Bologna, assunto a riferimento da molti altri Comuni) in cui l'Amministrazione affida ai cittadini la gestione, cura e manutenzione di spazi pubblici; oppure la "Carta della Partecipazione", strumento adottato da un buon numero di enti, con una maggiore percentuale di Comuni di medie e piccole dimensioni, da alcune Cooperative sociali e Comitati di Quartiere, da Associazioni e Fondazioni. La Carta definisce 10 principi base per processi partecipativi di qualità, per accrescere la cultura della

partecipazione e sviluppare linguaggi e valori comuni. Chi la adotta si impegna a rispettarne i principi, diffonderla presso tutti coloro che desiderano avviare processi partecipativi o iniziative di partecipazione civica, praticarne con coerenza i principi anche per risolvere eventuali criticità e conflitti all'interno della propria organizzazione o nei confronti di altri soggetti.

Urban center o "Case della Città" sono diffusi nelle grandi città, ma anche in centri di media dimensione per consentire la continuità dei processi, conservare memoria delle azioni intraprese, facilitare la comunicazione tra soggetti pubblici e privati, tra amministrazione e cittadini.

**Figure 2**  
**Italy's participation experiences and related evolution (2007 and 2015)**



*Per dare una sintetica visione delle esperienze di partecipazione presenti in Italia e della loro evoluzione si riporta nella figura il confronto tra il 2007 ed il 2015, basato sui dati degli Osservatori sulla Partecipazione, attivi nelle Regioni Toscana ed Emilia Romagna, sul censimento prodotto dall'INU. I dati relativi agli Urban Center sono estrapolati dall'Osservatorio nazionale.*

## § 24. Enhancing urban safety and security

Secondo molti osservatori la qualità della vita delle città è fortemente associata alla sicurezza urbana ed alla qualità dello spazio fisico. Tale valutazione è tanto più valida se la applichiamo alle periferie delle grandi aree urbane del nostro Paese dove, in presenza di grandi agglomerati edilizi, alto è il rischio di esclusione sociale e forte è il disagio per l'assenza di risposte ai bisogni degli abitanti. Si tratta di parti di città caratterizzate da degrado urbanistico ed edilizio dovuto a vari fattori quali la posizione periferica, la carenza e scarsa qualità di spazi e attrezzature collettive, l'insufficiente offerta di servizi agli abitanti.

Il Programma Nazionale per le Riforme 2014, sezione "La giustizia e la sicurezza come asset reali per lo sviluppo del paese", attribuisce alla sicurezza una funzione strategica per lo sviluppo del sistema-Paese. L'azione "Sicurezza Pubblica" mira infatti alla modernizzazione del sistema

sicurezza attraverso l'incremento della capacità di analisi intelligente dei patrimoni informativi per il contrasto alla criminalità organizzata.

Per favorire lo sviluppo si reputa necessaria una strategia integrata, che tenga conto sia delle esperienze positive che delle criticità maturate in grado di agire per il contrasto dei citati fenomeni su tre livelli principali: sistema amministrativo, sistema economico e società civile.

Tali fenomeni hanno implicazioni alla scala urbana dove devono essere meglio definite e, quindi, trattate. Si tratta di affiancare alle "culture del controllo", anche in termini di repressione e presidio del territorio, seguendo il mainstreaming di certe politiche pubbliche, la cosiddetta "cultura della legalità". Modi efficaci per migliorare la sicurezza urbana si possono considerare tutti quegli interventi che l'hanno inquadrata all'interno delle altre problematiche presenti alla scala urbana: ad esempio, meglio interpretando l'analisi che associa la mancanza di sicurezza a povertà, disoccupazione, esclusione. Infatti, la marginalità sociale e i diffusi disinvestimenti pubblici, specie nelle politiche sociali, sono senz'altro collegati alle forme acute di fragilità e, dunque, alla riproduzione di insicurezza urbana che necessita, pertanto, di essere trattata in maniera integrata.

L'esperienza degli ultimi programmi integrati o dei PON ha inteso affrontare questo tipo di questioni calibrando prevenzione e controllo, e definendo talvolta strategie e progetti di cambiamento.

Tra questi figurano il rafforzamento delle Prefetture e degli uffici di Governo sul territorio, che svolgono l'essenziale funzione di presidio di legalità dell'azione amministrativa degli enti locali in materia di anti-corruzione e di trasparenza degli appalti pubblici, concentrandosi, da un lato, sul potenziamento degli strumenti di indagine con riferimento alla fasi di esecuzione dei contratti e, dall'altro, a quella di gestione delle procedure di appalto; la creazione di infrastrutture di controllo del territorio; la creazione di interventi atti a stimolare e incoraggiare la nascita di nuove imprese e lo sviluppo di quelle esistenti; la rigenerazione degli immobili confiscati nelle aree ad alta densità mafiosa e la diffusione nei confronti della società civile di tutte le informazioni relative al recupero dei patrimoni confiscati, l'inclusione lavorativa e sociale degli immigrati regolari, al fine di poterli concretamente considerare una risorsa per lo sviluppo sostenibile delle aree più vulnerabili; il rafforzamento del sistema dell'economia sociale nel suo compito di gestione dei beni confiscati e di promozione della cultura della legalità.

## **§ 25. Improving social inclusion and equity**

I dati ISTAT relativi al 2014 confermano che la povertà assoluta è sostanzialmente stabile tra il 2013 e il 2014 ma è più che raddoppiata dall'inizio della crisi e coinvolge il 6,8 % della popolazione (3,1% nel 2007), mentre quella relativa interessa circa un decimo delle famiglie residenti. La povertà è fortemente associata alla struttura familiare, a livelli di istruzione e profili professionali poco elevati, oltre che all'esclusione dal mercato del lavoro e alla presenza straniera.

Mentre nel Mezzogiorno la povertà assoluta rimane quasi doppia nei piccoli comuni rispetto a alle aree metropolitane, al Nord la povertà assoluta è più elevata nelle aree metropolitane (7,4%) rispetto ai restanti comuni (3,2% tra i grandi, 3,9% tra i piccoli) (ISTAT, 2015).

Una misura importante nell'ambito dell'analisi dell'esclusione sociale è fornita dall'indicatore di grave deprivazione materiale che contribuisce a fornire la stima delle persone a rischio povertà o esclusione sociale. In Italia, al 2013, il valore dell'indicatore di grave deprivazione materiale è al di

sopra della media EU (11, 4% dei residenti contro il 9% dell'EU), insieme all'indice di disuguaglianza dei redditi<sup>16</sup>, di poco superiore alla media EU in Italia, (0,324 contro 0,309 della media EU)<sup>17</sup>.

Al di là di pochi interventi settoriali, spesso locali, i programmi che più hanno sostenuto la rilevanza di questi aspetti all'interno delle politiche urbane sono stati i PIC Urban e, successivamente, le due stagioni di contratti di quartiere.

In particolare, l'impiego innovativo delle risorse comunitarie correlate ai PIC Urban ha consentito la nascita delle Rete nazionale anti violenza e delle reti cittadine, volte a favorire la protezione e la successiva inclusione sociale delle donne vittime di violenza e disagiate nel contesto urbano

Particolare attenzione è stata, tuttavia, dedicata negli ultimi tempi da parte dello Stato al tema delle periferie urbane, luoghi dove maggiormente emergono tali criticità, sia attraverso la creazione di nuove strutture ministeriali dedicate, tra cui un Servizio apposito all'interno del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, sia attraverso la messa a disposizione di risorse economiche specifiche volte a finanziare o a cofinanziare iniziative, progetti e programmi volti ad una loro riqualificazione o valorizzazione.

Va segnalata in tal senso la possibilità prevista dalla legge cosiddetta "Art bonus" del 2014 di un contributo statale alla realizzazione di progetti culturali elaborati da enti locali nelle periferie urbane, con una quota pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, attingendo ad una parte del 3% delle risorse aggiuntive previste annualmente per le infrastrutture e destinate ad investimenti a favore dei beni culturali. Inoltre, come detto, negli ultimi mesi sono state lanciate due iniziative riguardanti la rigenerazione e l'innovazione urbana promosse dal Governo.

La prima iniziativa, di cui alla Legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 431 e ss legge 23 dicembre 2014 n. 190), prevede un "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate", indirizzato sia ai singoli Comuni che alle aggregazioni temporanee di Comuni che abbiano nel loro territorio la presenza di aree degradate.

La seconda, di cui alla Legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 974 e ss della legge 28 dicembre 2015, n. 208), prevede un "Programma di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia".

Entrambe le iniziative mobilitano fondi pubblici: il fondo per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate con una dotazione effettiva di circa 80 milioni di euro, e il Fondo per l'attuazione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie pari a 500 milioni di euro per il 2016. Alle proposte che intendono candidarsi, è richiesto di misurare il disagio e argomentare la loro capacità di ridurlo attraverso interventi sulle infrastrutture e sui servizi. Ad esempio, dovranno dimostrare di saper dispiegare effetti durevoli in termini di riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e disagio sociale, indicando il numero di anni lungo i quali tali effetti si manifesteranno.

Infine, la legge di stabilità 2016 ha istituito un Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile e, nell'ambito delle politiche sociali e della famiglia, ha istituito il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, al quale sono assegnati 600 milioni di euro per il 2016 e un miliardo di euro a decorrere dal 2017. Le risorse del Fondo sono dirette a garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione, adottato con cadenza triennale. Per il 2016 alcuni interventi prioritari sono l'estensione su tutto il territorio nazionale della misura di

---

<sup>16</sup> Indice di concentrazione GINI sui redditi netti familiari esclusi i fitti imputati

<sup>17</sup> Cfr: <http://noi-italia.istat.it/> alla sezione Popolazione e Società – Condizioni economiche delle famiglie



sostegno all'inclusione attiva (SIA); l'ulteriore incremento dell'autorizzazione di spesa relativa all'assegno di disoccupazione, e interventi diretti a nuclei familiari in modo proporzionale al numero di figli minori o disabili e donne in stato di gravidanza accertata.<sup>18</sup>

Negli ultimi anni si è andata affermando in Italia, sia a livello nazionale che locale, la consapevolezza dell'importanza dello spazio pubblico come elemento di inclusione ed equità. La partecipazione dei cittadini, elemento attivo e quindi qualificante delle politiche di inclusione, si manifesta, infatti, con maggiore frequenza e successo proprio nella difesa e nel potenziamento della dotazione e della qualità degli spazi pubblici urbani di prossimità, sia come difesa da intrusioni e/o usurpazioni privatistiche, sia in azioni di miglioramento fisico e di sorveglianza e manutenzione quotidiana, ad esempio attraverso iniziative di "Adozione da parte di associazioni di vicinato o di quartiere. Questi aspetti acquistano particolare rilevanza se si considera che spazi pubblici di qualità (dai marciapiedi ai giardini, dai giardini alle aree gioco) sono proprio i luoghi di cui hanno più bisogno i cittadini. Come affermato nella "Carta dello Spazio Pubblico", la progettazione e la gestione degli spazi pubblici sono tutt'uno con la fruizione da parte degli utenti, ai fini di una migliore qualità della vita pubblica.

## **§ 26. Challenges experienced and lessons learnt in these areas**

Le sfide da questo punto di vista sono numerose dal momento che l'Italia è un paese che beneficia di ingenti risorse europee e dove, tra le condizionalità ex ante della nuova programmazione, figura ai primi posti l'incremento della capacità istituzionale. Indubbiamente, gli interventi per la capacitazione istituzionale e il miglioramento della partecipazione, della sicurezza, dell'inclusione sociale e dell'equità devono essere rilanciati in forma continuativa facendo maggiormente tesoro delle esperienze pregresse.

La più volte citata legge n. 56 del 2014, assegnando alla Città metropolitana alcune nuove funzioni fondamentali proprie oltre a quelle già attribuite alle Province, determina implicazioni importanti in termini di gestioni del territorio e rapporto tra le istituzioni di livelli e ambiti diverso. Tra esse figura la redistribuzione delle competenze e funzioni in materia di ambiente: di fatto le Città metropolitane ereditano dalle Province (es. Roma) tutte le tensioni preesistenti nella relazione con la Regione nonché quelle tra Regione e Stato per quel che riguarda le discipline concorrenti.

Le debolezze sopra indicate sono state condizionate negativamente da diversi fattori quali il proliferare di interventi di natura regolativa, volti ad imporre nuovi obblighi e divieti alle amministrazioni; il sistema di responsabilità frammentato, con un eccesso di centri di decisione ai diversi livelli di governo, che ha determinato una ripartizione non ottimale dei poteri di regolazione ed amministrazione e vigilanza; il prevalere di una legislazione concorrente tra Stato e Regioni non efficace nel promuovere indirizzi di riforma unitaria e realizzazioni conseguenti a tutela degli interessi fondamentali del paese e dei suoi cittadini; la mancanza di interventi strutturati per l'attuazione, in grado di affrontare il necessario cambiamento organizzativo.

Tali criticità riguardano in particolare la funzionalità della governance multilivello; la frammentarietà e l'eccessiva articolazione del sistema delle competenze amministrative e i riflessi che da ciò conseguono in termini di capacità di attuare e realizzare politiche e investimenti pubblici; la debolezza e l'eccessiva frammentazione, con conseguente mancanza di una chiara definizione di obiettivi e risultati a lungo termine, dell'azione volta a rendere le amministrazioni pubbliche maggiormente capaci di realizzare gli interventi e conseguire gli effetti in termini di

---

<sup>18</sup> Cfr: <http://www.camera.it/temiap/2015/12/22/OCD177-1649.pdf>

cambiamento da essi attesi; lo scarso collegamento fra valutazione delle politiche pubbliche e strategia di medio e lungo termine di miglioramento delle capacità delle amministrazioni di conseguire i risultati degli investimenti pubblici ad esse affidati.

Questi elementi si accompagnano a fattori di debolezza più specifici afferenti la gestione dei Fondi SIE, ed in particolare ancora insufficiente capacità di programmare, progettare e rendere operativi e realizzare operazioni in tempi dati e secondo criteri specifici richiesti dalle regole dei fondi; deficit di carattere organizzativo nel definire una macchina amministrativa ad hoc adeguata alla gestione e all'attuazione di programmi complessi da realizzare in tempi definiti; carenze e ritardi nella messa a punto di forme di coordinamento, procedure e percorsi tecnico-amministrativi che facilitino una rapida attuazione dei programmi; l'assenza di un'effettiva responsabilizzazione rispetto ai risultati; standard non adeguati per la corretta ed efficiente realizzazione di funzioni tecniche (fra le quali valutazione, monitoraggio, gestione informatizzata del circuito finanziario); il funzionamento non efficiente del sistema di affidamento dei lavori e delle procedure di appalto secondo modelli improntati a standard elevati di maggiore semplicità amministrativa e procedurale, trasparenza, verificabilità e tempestività.

Rispetto alla partecipazione di stakeholders e cittadini si conferma una fase di "consolidamento", in cui ad una qualche stabilità nell'uso di metodi e strategie messe in atto dalle P.A. volte all'ascolto ed al coinvolgimento dei cittadini, attraverso ad esempio i laboratori di quartiere, si associa una diffusa crescita della consapevolezza dell'indispensabile necessità di configurare rapporti di ascolto/concertazione, di co-decisione e co-progettazione almeno con gli "attori" presenti nei territori di intervento, per costruire "processi partecipativi ciclici ed aperti".

Appare di grande interesse il diffondersi di molteplici iniziative che si sviluppano grazie ad un partenariato principalmente costituito da associazioni, comitati, gruppi di giovani professionisti e studenti, ricercatori e professori universitari che, investendo tempo e risorse in maniera prevalentemente volontaria, propongono nuove forme di governance in processi spesso collegati al tema delle città (e territori) resilienti e colloquiano, spesso in maniera conflittuale, con le P.A.

Si registra un rinnovato interesse dei cittadini per il "benessere urbano", dove nel concetto di benessere si intrecciano il bisogno di sicurezza, la qualità della vita, la richiesta di più alti standard per una città bella e vivibile, e la voglia di impegnarsi in prima persona, con atteggiamenti sempre molto critici nei confronti del settore pubblico.

## **§ 27. Future challenges and issues in these areas**

Una prospettiva di innovazione deve necessariamente spostare l'attenzione dalle opere ai processi, privilegiando la messa in campo di strategie abilitanti da parte delle pubbliche amministrazioni: se si finanziano interventi infrastrutturali, ciò' va fatto prevalentemente quando sono rilevanti per sostenere lo sviluppo locale e l'integrazione con le potenzialità dei territori.

Per questo è molto importante che la legislazione, sia nazionale che regionale, conferisca autonomia e faccia leva sui governi urbani, rimuovendo i vincoli che attualmente ne limitano la capacità di azione.

In questo quadro assumono rilevanza le seguenti proposte:

- accompagnare i governi locali nell'utilizzo di tutte le potenzialità della legge n. 56 del 2014, con particolare riferimento all'ampia autonomia statutaria consentita alle città metropolitane per favorire il loro ruolo di traino per lo sviluppo del Paese come è avvenuto per Milano con l'Expo

2015. A questo fine può essere utile monitorarne costantemente l'attuazione attraverso un Osservatorio nazionale;

- promuovere la pianificazione strategica nelle aree urbane anche oltre le città metropolitane, nelle quali è prevista per legge, come metodo di individuazione dei loro principali obiettivi di sviluppo economico e sociale attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati interessati;
- elaborare un'Agenda urbana nazionale che coordini l'azione delle diverse amministrazioni centrali e dei diversi livelli di governo territoriale come quadro di riferimento per tutti gli altri soggetti interessati, potendosi anche avvalere delle indicazioni contenute nel presente Rapporto. Si tratta di una richiesta contenuta nel Patto di Amsterdam, elaborato sotto il coordinamento della Presidenza olandese del Consiglio europeo. Per questo è necessario svolgere un'accurata ricognizione della dimensione urbana delle diverse politiche ai vari livelli istituzionali (Stato e Regioni) e delle Agende urbane locali, e può essere utile costituire un Osservatorio permanente sull'evoluzione delle Agende urbane europea e degli altri Paesi;
- 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;
- migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e il coordinamento fra i diversi livelli, precisando le competenze di ciascuno; semplificare il quadro amministrativo e normativo per i cittadini e le imprese; rafforzare le strategie di *e-government* e degli appalti pubblici elettronici; garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza, della valutazione e del controllo di qualità a livello regionale, specialmente nelle regioni del Mezzogiorno, anche in coerenza con gli obiettivi dei Programmi operativi 2014-2020;
- semplificare e unificare ciò che necessita di un lessico comune su base nazionale replicando ove utile l'esperienza del "Regolamento edilizio tipo" promosso dal Ministero delle Infrastrutture dei trasporti;
- attuare il nuovo Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione che contiene criteri di semplificazione, snellimento e riduzione delle norme in materia. Esso distingue le fasi di pianificazione, programmazione e progettazione delle opere e degli interventi e individua le modalità di affidamento dei lavori con principi comuni a tutte le diverse tipologie contrattuali (appalto, concessione, in house, contraente generale, partenariato pubblico-privato come il *project financing* e gli strumenti della sussidiarietà orizzontale);
- favorire la presa in carico della gestione di aree e spazi pubblici da parte dei cittadini, anche come importante contributo alla sostenibilità dello sviluppo urbano e al raggiungimento di una maggiore efficienza ambientale delle città, utilizzando le possibilità fornite dall'applicazione dell'art. 24 della legge del 2014 "Sblocca Italia" sulle autonome iniziative dei cittadini per la cura, gestione e riqualificazione di spazi urbani e contenitori inutilizzati, come disciplinati dal nuovo Codice quali "interventi di sussidiarietà orizzontale", nell'ambito del PPP, e quelle offerte dai Patti di collaborazione tra pubblico e privati tra cui il Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani del Comune di Bologna, assunto a riferimento da molti altri Comuni;
- attuare con coerenza la norma del nuovo Codice degli appalti che prevede la procedura del dibattito pubblico per le grandi opere infrastrutturali che hanno un impatto rilevante sull'ambiente, le città e l'assetto del territorio.

### § 28. Improving municipal/local finance

La legge sul federalismo fiscale approvata nel 2009 avrebbe dovuto trasferire ai governi locali (comuni, province, città metropolitane e regioni) le leve di autonomia finanziaria e fiscale adeguate alle competenze loro assegnate dal Titolo V della Costituzione del 2001. La crisi, e la conseguente stretta finanziaria, hanno impedito l'attuazione coerente della legge, il cui esito principale è stato la graduale introduzione del criterio dei costi e dei fabbisogni standard al posto della spesa storica. Inoltre, l'autonomia dei governi locali si è ridotta ulteriormente, sebbene la revisione del Patto di stabilità interno (Legge di stabilità 2016) potrebbe avere l'effetto di rilanciare gli investimenti locali ridottisi in questi anni in modo allarmante. Inoltre si è generata una ulteriore spinta al rafforzamento del gettito fiscale sul patrimonio immobiliare portando alla introduzione di nuova fiscalità (*IMU*<sup>19</sup>, *TARES*<sup>20</sup>), dalla quale dipende circa il 33% del gettito corrente della fiscalità comunale. Al dicembre 2014 il gettito complessivo nazionale è stato pari a 20.776 milioni di euro, con un incremento del 30.8% sul 2012 (ANCI-IFEL, 2015)

Dal 2016, tale fiscalità sul patrimonio immobiliare, esclusa la prima abitazione, ha sostituito quote dei trasferimenti statali ai Comuni. Ciò ha prodotto un aumento della responsabilità del governo locale e una riduzione della funzione perequativa fra territori. Mentre i più ampi trasferimenti statali erano in precedenza correlati ai dati strutturali dei Comuni (superficie territoriale, popolazione, redditi), ora la tassazione immobiliare premia le località con patrimonio abbondante (località turistiche, distretti produttivi) e quelle con valori immobiliari maggiori, penalizzando piccoli centri e aree deboli.

Un'ulteriore componente delle entrate dei comuni è il gettito degli oneri di urbanizzazione, originariamente destinati alla realizzazione delle relative opere. Dal 2001, tuttavia, per compensare la riduzione dei trasferimenti statali e aumentare la discrezionalità di bilancio degli enti locali, tali oneri sono stati sganciati da questa destinazione specifica. La misura è stata ampiamente dibattuta in quanto essa può ridurre significativamente gli investimenti fissi e incentivare le trasformazioni territoriali con l'utilizzo di nuovo suolo al fine di alimentare le casse comunali, specie in epoca di risorse scarse.

L'Italia ha affidato alla capacità fiscali della finanza locale (*Documento Unico di Programmazione 2016*) la responsabilità di contribuire a mitigare l'impatto che la crisi globale e le misure di stabilità per la riduzione del debito possono produrre sulla crescita urbana. Con l'ultima riforma del sistema degli enti locali (L. n.56/2014) i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti dovranno fondersi o aderire a unioni di comuni con una dimensione minima di almeno 10.000 abitanti totali (alcune regioni hanno elevato questa soglia a 15.000). Gli accorpamenti dovrebbero produrre una maggiore coerenza e pertinenza istituzionale ai problemi di governo delle trasformazioni territoriali, ed economie di scala nella gestione dei servizi e del personale, per aumentare efficienza complessiva e margini di libertà nella definizione delle politiche di bilancio.

Tra gli strumenti finanziari per gli enti locali sono da segnalare: il *Fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione* (legge 431/1998) destinato tramite gli enti locali a dare un contributo per il pagamento dei canoni di locazione a cittadini in possesso di determinati requisiti, il *Fondo per la morosità incolpevole* (2014), strumento finanziario per gli enti locali destinato alle situazioni

---

<sup>19</sup> Imposta Municipale Unica

<sup>20</sup> Tributo Comunale sui Rifiuti e sui Servizi

familiari di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento dell'affitto (Cfr. cap. VI), e il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri per l'esercizio del Trasporto Pubblico Locale, anche ferroviario, per incentivare l'efficienza delle aziende locali nel quale sono confluiti fondi relativi al 75% del fabbisogno annuale di settore.

## **§ 29. Strengthening and improving access to housing finance**

La struttura del patrimonio edilizio in Italia è peculiare. Il 72% delle famiglie possiede la casa in cui vive, il 18% vive in un'abitazione in affitto, il 9,9% abita in una casa dove risiede a titolo gratuito o ad altro titolo, in prevalenza in comodato da genitori e parenti.

I dati del censimento del 2011 informano che, dal confronto tra abitazioni effettivamente occupate e numero di famiglie, mancano all'appello circa 470.000 alloggi (MIT).

Nel 2011 è stata anche condotta una rilevazione (ISTAT, Caritas, FioPSFD) sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema. Le persone senza dimora che, nei mesi di novembre-dicembre 2011, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna in 158 comuni presi a campione sono 47.648. A queste vanno aggiunte le persone senza dimora che non si rivolgono ai servizi sopra specificati o che non vivono nelle città oggetto di indagine (nelle grandi città il fenomeno tende ad essere più concentrato). La maggioranza delle persone senza dimora è costituita da stranieri (59,4%).

Nell'ultimo decennio le città metropolitane sono state caratterizzate da intensa immigrazione, con una popolazione straniera più che raddoppiata a livello dei comuni capoluogo (+104,9%) e ancor più nei comuni contermini alle città metropolitane (+123,1%). In alcuni comuni capoluogo, inoltre, tali processi di concentrazione eccedono in maniera significativa la media nazionale, fino al +219% di Napoli.

Negli ultimi anni risultano cresciute nuove forme di disagio riconducibili a inadeguatezza degli alloggi, situazioni di affollamento, condizioni di sistemazione non garantite e rischio di perdita dell'alloggio.

Le iniziative del Governo per far fronte alla domanda abitativa sono molteplici. Sono stati promossi programmi per incentivare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale a costo contenuto e sono stati introdotti benefici fiscali a favore dei soggetti che acquistano la prima casa o promuovono investimenti mirati alla locazione di abitazioni a canone contenuto, concordato tra i sindacati degli inquilini e della proprietà.

Il Governo ha proposto anche misure a beneficio delle famiglie e interventi strutturali per incrementare l'offerta di alloggi residenziali come il *Piano nazionale di edilizia abitativa* (2009). Esso si configura come un insieme integrato che si rivolge all'intera platea dei soggetti cui è diretto l'intervento pubblico in materia di politiche abitative.

Nel 2014 è stato finanziato il *Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni e degli Istituti per le case popolari*, per il ripristino e la manutenzione straordinaria di alloggi rimasti inutilizzati (circa 15.000 sul territorio nazionale), che riguarda complessivamente 950.000 alloggi di edilizia residenziale pubblica. Nel 2014 è stato rifinanziato il *Fondo nazionale di sostegno alla locazione ad uso abitativo* (istituito nel 1998 e finanziato per un decennio) e, come detto al par.28, è stato istituito il *Fondo per la morosità incolpevole*.

Nel gennaio 2015 è stato attivato il programma, di rilevante significatività, per il recupero ai fini residenziali degli immobili confiscati alla criminalità organizzata, da conferire in proprietà ai comuni interessati. Il governo sta lavorando, inoltre, ad un nuovo programma di potenziamento della dotazione di edilizia residenziale pubblica e di alloggi a canone calmierato.

Ulteriori strumenti di sostegno sono: il *Fondo di solidarietà* per i mutui per l'acquisto della prima casa, il *Fondo di garanzia per la prima casa per le giovani coppie o i nuclei familiari monogenitoriali*, gli incentivi per l'immissione degli alloggi sfitti sul mercato a canone concordato.

Alcuni comuni metropolitani si segnalano per aver istituito specifiche *Agenzie per la casa* per assicurare un efficace coordinamento di tutte le misure, diretto riferimento per le persone interessate dalle misure stesse.

### **§ 30. Supporting local economic development**

Le città sono state interessate in modo diverso dalla crisi tra Centro Nord e Sud del Paese, ma si registrano differenze anche all'interno di una stessa area territoriale. I comparti industriali tradizionali hanno subito un forte ridimensionamento non compensato dal settore dei servizi, mentre la componente immobiliare non svolge più il ruolo trainante registrato anche nel recente passato. La disoccupazione, soprattutto giovanile, ha raggiunto livelli preoccupanti.

L'azione anticiclica si è finora concentrata soprattutto sulle grandezze macroeconomiche, come il rapporto deficit/PIL, la riduzione del debito o la riduzione della pressione fiscale come stimolo all'economia.

La politica monetaria della BCE da sola non può bastare e per la crescita, ancora troppo debole dopo gli anni dell'austerità occorre una politica di sostegno alla domanda interna anche attraverso una forte iniezione di investimenti.

Le città, con investimenti pubblici nazionali mirati e con azioni di regolazione locale che stimolino l'innovazione e lo sviluppo di nuovi settori produttivi (rigenerazione urbana, mobilità sostenibile, distribuzione digitale dei servizi, ecc.), possono svolgere un ruolo trainante. Il nuovo modello di sviluppo di cui anche l'ONU avverte l'esigenza, con gli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, deve fondarsi su: sostenibilità ambientale e sociale, trasferimento della conoscenza prodotta dalle Università e dal sistema della ricerca, *start-up* e i distretti della cultura e della creatività, servizi digitali innovativi, condivisione e *commons* collaborativi. E' una nuova economia in gran parte urbana che sta già tentando di affermarsi nelle nostre città, e che deve essere promossa e aiutata come scelta fondamentale del nostro sistema-Paese.

Nello sviluppo urbano la mobilità, il trasporto pubblico locale e la logistica svolgono una funzione cruciale e, nell'adozione di idonei strumenti di pianificazione, le autorità locali possono giovare di linee guida adottate a livello europeo. La logistica del trasporto merci urbano richiede la pianificazione delle attività nello spazio e nel tempo con un inedito ed innovativo coordinamento tra le esigenze degli operatori privati con le prerogative e gli obiettivi del governo urbano. ,

L'attuazione delle connessioni ad alta velocità/alta capacità ha dato un forte contributo allo sviluppo delle relazioni tra le principali aree produttive del paese. Anche la recente riorganizzazione dei porti mira a rendere più competitive le infrastrutture portuali iniettando importanti investimenti nella logistica portuale e per l'intermodalità.

Sul piano degli obiettivi territoriali, con lo strumento dei *Piani Strategici* le città possono focalizzarsi sulla innovazione economica e territoriale, attraverso un metodo che punta a stabilire fiducia e *partnership* tra gli attori privati e pubblici per la realizzazione di progetti complessi.

Dati di rilievo emergono da alcune aree fondamentali:

- per gli ambiti urbano-produttivi, dal naturale insediamento delle “multinazionali tascabili”, aziende fra i 20 e i 100 dipendenti orientate all’export ed attive in settori merceologici produttivi e dei servizi dominati da innovazione tecnologica (infomeccanica), creatività (design, moda, calzaturiero) e servizio ai mercati del lusso (cantieristica, gioielleria, auto sportive);
- per gli ambiti urbani propriamente intesi, stante l’elevata qualità storico-culturale ed ambientale, si assiste allo sviluppo delle attività legate al ciclo del turismo e del benessere;
- per il territorio vasto, buoni segnali provengono dall’agricoltura di qualità e dai prodotti enogastronomici di qualità, capaci di incorporare unicità ambientali e saperi locali entro prodotti di elevato pregio.

E’ in atto uno sforzo per configurare filiere e modalità stabilmente riconoscibili e replicabili, in questi ambiti, rafforzando comparti produttivo-relazionali grandemente estesi ma frammentati e differenziati, incentivandoli a “fare sistema”.

### **§ 31. Creating decent jobs and livelihoods**

Negli ultimi anni la perdita di reddito reale pro-capite ha contribuito a generare nuove forme di disagio sociale, particolarmente per le classi di età più giovani che hanno difficoltà di accesso al mercato del lavoro, di mantenimento del posto e di conseguimento di adeguati livelli di reddito. Sin dai primi anni 2000 le politiche del lavoro sono per lo più intervenute in situazioni di emergenza e di contrasto alla crisi economico-finanziaria.

Sono stati avviati interventi strutturali (Legge n. 183/2014, c.d. *Jobs Act*) volti al riassetto delle condizioni di accesso al mercato del lavoro, contribuendo a ridisegnare la *governance* complessiva delle realtà locali, riqualificare i rapporti di reciprocità tra gli individui, costruire una nuova idea di cittadinanza e rilanciare lo sviluppo economico.

Nel 2015 il tasso di disoccupazione si è attestato in Italia all’11,9%, recuperando 0,7 punti rispetto al 2014 (Eurostat, 2015 ).

In Italia, nel confronto tra 2014 e 2015, sono da rilevare due caratteristiche peculiari:

- una mitigazione della disparità a livello territoriale: il differenziale tra il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno e del Nord si è ridotto nel 2015 di 0,8 punti percentuali, attestandosi a 11,3 punti dai 12,1 del 2014 (Sud 19,4%; Nord 8,1%) (Eurostat, 2015 ) ;
- una riduzione della pur assai alta disoccupazione giovanile tra i 20 e 24 anni: nel 2015 si attesta al 37,4%, recuperando nell’ultimo anno quasi 2 punti percentuali (Eurostat, 2015).

La recente riforma del lavoro approvata dal Governo intende invertire la tendenza: gli effetti del riordino del contratto di lavoro e la decontribuzione per le nuove assunzioni a tempo indeterminato si stanno rivelando misure efficaci per la realizzazione di una flessibilità funzionale alla produttività delle imprese e alla carriera del lavoratore. La riforma interviene sullo Statuto dei lavoratori, sull’estensione di alcuni diritti a diverse tipologie di contratto di lavoro, sull’assetto istituzionale dei servizi per l’impiego (SPI) e sugli ammortizzatori sociali.

L'istituzione della *Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro*, coordinata dalla nuova *Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro* (ANPAL), prevede una migliore e più efficiente integrazione tra politiche attive e passive, superando l'attuale dicotomia che vede la competenza delle prime affidata alle regioni e quella delle seconde all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale.

In Italia, la spesa pubblica nazionale per le politiche del lavoro si è progressivamente stabilizzata attorno al 2% del PIL, dato in crescita rispetto all'1,2% del 2008 (Eurostat, 2013). La quota prevalente è ancora rappresentata dalle politiche passive (1,6% circa del PIL) rispetto a quelle attive che assorbono poco meno dello 0,4% dello stesso PIL. Nell'ambito delle politiche attive, la spesa per i *servizi dell'impiego* (SPI) assorbe l'8% della spesa pubblica destinata, sintomo di una diversa responsabilità istituzionale tra centro e periferia.

Il Programma *Garanzia Giovani* (Rac. Consiglio Europeo – 2013) è il principale strumento per l'inserimento dei giovani disoccupati nel mercato del lavoro. Il fenomeno dei *NEET* (Not in Education, Employment or Training) in Italia è molto differenziato a livello territoriale. Ogni Regione, a partire dalla primavera del 2014, ha deliberato un piano attuativo e una ripartizione della spesa commisurata alla consistenza del fenomeno a livello locale.

Rispetto alle nove misure previste dal piano nazionale (accoglienza e orientamento, formazione, accompagnamento al lavoro, apprendistato, tirocini, servizio civile, sostegno all'autoimprenditorialità, mobilità professionale nazionale o in Paesi UE, bonus occupazionale), oltre il 42% delle risorse programmate a livello regionale è dedicato alla formazione e al tirocinio, mentre apprendistato e mobilità professionale sono le misure meno incentivate economicamente, rispettivamente con il 3,2% e il 2,5% del totale.

Infine vari livelli di governo e la stessa magistratura sono attivi per contrastare i fenomeni di sfruttamento, soprattutto nel settore agricolo, di comunità di immigrati non regolari (*caporalato*) che danno luogo alla formazione di ghetti temporanei in zone marginali. Analoghi fenomeni si riscontrano nel settore tessile in talune limitate aree territoriali e sono stati oggetto di specifici piani di contrasto.

### **§ 32. Integration of the urban economy into national development policy**

Il ruolo delle città è riconosciuto sempre più centrale per lo sviluppo economico e sociale. Si tratta di un paradigma sostenuto con forza dalla Unione Europea (Strategia Europa 2020) che nell'ultimo ventennio ha investito in maniera crescente in programmi e misure comunitarie dedicate allo sviluppo urbano e che si accinge a presentare *l'Agenda Urbana Europea*. Questa impostazione è pienamente recepita dall'Italia nel recente *Accordo di Partenariato* (UE-Italia 2014) per la definizione dell'allocazione delle risorse comunitarie per il 2014-2020, che identifica le aree urbane come territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. L'*Accordo di Partenariato* definisce una strategia per le città che opera una chiara distinzione tra città metropolitane, città medie e sistema dei piccoli comuni e su queste tre tipologie declina gli interventi sui territori: il *Programma Operativo Nazionale per le Città Metropolitane* (volto a rafforzare l'innovazione tecnologica, l'inclusione sociale e la mobilità urbana), le *strategie aree urbane* nei *Piani Operativi Regionali per le città medie* (volte alla modernizzazione dei servizi urbani, all'inclusione sociale e al potenziamento di segmenti locali pregiati di filiere produttive globali), la *Strategia Nazionale Aree interne* per il sistema dei piccoli comuni (volta a migliorare la sicurezza e a promuovere la diversità naturale, culturale e del paesaggio).



In questo modo l'Italia sta affrontando congiuntamente e in modo coordinato le sfide territoriali e organizzative che interessano i contesti territoriali imponendo di fatto l'adozione di un approccio di programmazione trasversale.

Si muove in questa medesima direzione, come detto, la riforma in atto del sistema istituzionale e amministrativo che ha visto nel gennaio 2015 l'istituzione delle *Città Metropolitane* e nel 2016 quella degli *Enti di Area Vasta* (che si organizzano di fatto intorno alle città medie), a cui viene affidata una funzione prevalente di coordinamento della programmazione territoriale e dello sviluppo socio-economico in un'ottica di integrazione delle strategie e delle politiche urbane. Questi i caratteri salienti delle 14 Città Metropolitane:

- Superficie di circa 50mila km<sup>2</sup> (16,5% del territorio nazionale)
- 1.328 Comuni (il 16,5% sul totale nazionale)
- 22,1 milioni di persone (il 36,4% della popolazione nazionale) e 9,6 milioni di famiglie
- Oltre il 40% del Valore Aggiunto nazionale (circa 600 miliardi di Euro nel 2014)
- 30% delle esportazioni italiane (112 miliardi di Euro)
- Sedi di 1,8 milioni di aziende (35% del totale e 56% delle imprese estere insediate in Italia)
- 31% delle imprese artigiane italiane (434mila)
- 35% degli occupati in Italia (7,9 milioni).

Gli interventi del *PON METRO 2014-2020* sono inquadrati in piani di azione locale integrati che comprendano misure a sostegno dell'occupazione, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria, i cui ambiti portanti sono:

1. la promozione delle agenzie metropolitane per la casa;
2. la gestione della vulnerabilità abitativa e la prevenzione di nuove emergenze;
3. il potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Ciascuna Regione curerà l'integrazione dei Programmi Operativi Regionali con il PON METRO, nell'ambito degli obiettivi tematici fissati dai regolamenti U.E. per la programmazione 2014-2020 ed in particolare nelle tematiche dello Sviluppo Urbano Sostenibile.

### **§ 33. Challenges experienced and lessons learnt in these areas**

E' opinione condivisa che per uscire dalla crisi avviata nel 2008 con la perdita di oltre il 10% del PIL e di oltre un milione di posti di lavoro, sia necessario un nuovo approccio. Appare evidente che è necessario definire un ventaglio di politiche urbane, con la massima attenzione a differenziare obiettivi e strumenti secondo il contesto e che va quindi affermata l'importanza di affinare la capacità di leggere il territorio urbano a tutti i livelli.

Esperienze recenti hanno indicato la possibilità di innovazione, sviluppo e uscita "dalle crisi" attraverso un nuovo modello nel quale si realizza una sorta di via di fuga dalla società di massa. Il rapporto nuovo e cooperativo con il quale si articolano le relazioni tra chi produce e chi consuma (*prosumership*) lascia immaginare, per i beni pubblici e per la fornitura di beni e servizi essenziali, prospettive di grande flessibilità e di infinite varianti.

Nel nuovo mondo che si è prodotto il capitale sociale va crescendo d'importanza, l'accesso alle conoscenze integrate all'innovazione tecnologica e ai servizi avanzati (*Smart Specialization Strategy*) acquista rilievo cruciale rispetto alla proprietà, la sostenibilità comincia ad erodere alcuni

aspetti del consumismo, la cooperazione si affianca ai territori della competizione. La sharing economy sta introducendo meccanismi inediti. Esperienze come gli incubatori di start-up, i fab-lab, i co-working, stanno ridisegnando il profilo delle economie territoriali consapevoli che lo sviluppo futuro delle economie urbane è legato fortemente ai temi dell'innovazione. La tecnologia digitale sta modificando radicalmente la produzione e lo scambio di servizi nei campi della cultura, del turismo, della mobilità, del welfare, della progettazione, dei servizi alle imprese, della logistica urbana. La produzione si sta modificando sulla base di nuove forme di cooperazione con la diffusione di pratiche di agricoltura urbana e di economia circolare.

La necessità di operare la trasformazione insediativa all'interno dell'impronta urbana già formata, senza consumo di ulteriore suolo, è lo scopo urbanistico di tali processi e la vera nuova sfida sul futuro delle città.

La pervasività della georeferenziazione in mobilità, assieme alla nuova pressione fiscale sugli immobili, producono nuove convenienze nella razionalizzazione degli usi del patrimonio edilizio ed insediativo, contribuendo a far emergere quote crescenti di patrimonio sottoutilizzato o dismesso, con una offerta immobiliare sovrabbondante e una domanda sempre più oculata e selettiva.

Altri esempi di tali processi sono l'incremento d'uso delle infrastrutture esistenti: aumentare la portanza delle tratte ferroviarie con nuovi software gestionali, utilizzare le reti fognarie per posare fibra ottica (in-wiring), ottimizzare l'utilizzo del patrimonio edilizio in affitto con applicazioni di bed & breakfast on line, diffondere le esperienze di co-working, aumentare l'offerta di trasporto collettivo e di car sharing, sviluppare gli usi temporanei di spazi e luoghi superando la necessità di allestire sedi permanenti, etc..

In generale l'utilizzo dei big data e di software ad elevato contenuto organizzativo e di sociabilità (componenti cognitive della *sharing economy*) fanno pensare che parte della struttura insediativa potrà essere in futuro meno rigida e più riutilizzabile.

La semplificazione dei livelli amministrativi e la devoluzione delle responsabilità organizzative e gestionali dell'economia e del territorio introdotta nel 2014 (L. n.56/2014) concorrono a delineare un nuovo quadro istituzionale con principi che orientano l'Agenda urbana: partecipativo, inclusivo, integrato. Gran parte delle sperimentazioni progettuali avviate non si sono ancora trasformate in stabile metodo di governo urbano e tardano a produrre gli effetti attesi: occupazione giovani, *smart innovation* diffusa (infrastrutturale e culturale), riqualificazione del *social housing*, etc.. Esperienze e interventi di *cross fertilisation* in scienza e tecnologia, cultura ed innovazione, mitigazione degli impatti e adattamento al cambiamento climatico, riduzione della disoccupazione, contrasto alla segregazione e alla povertà sono obiettivi ma non ancora realtà. Manca una matrice concettuale di riferimento (priorità, obiettivi, metodo). L'esperienza ha anche insegnato che la conoscenza e gestione inclusiva di sistemi urbani complessi, e che coinvolgono molti attori e livelli sussidiari, è fondamentale nei processi di formulazione delle politiche, come nel caso della *multi-levelgovernance*: uno stretto dialogo con i livelli nazionale e regionale di governo è fondamentale per dare sostegno ai policy/decision makers locali.

#### **§ 34. Future challenges and issues in these areas (27-31) that could be addressed by a New Urban Agenda**

Le città possono dare un contributo fondamentale al cambiamento dell'attuale modello economico e sociale verso lo sviluppo sostenibile posto dagli SDGs dell'Agenda dell'ONU 2030, a cui ha aderito anche l'Italia.

In questo quadro assumono rilevanza le seguenti proposte:

- mettere in campo risorse e azioni per rafforzare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, peri-urbane e rurali, attraverso piani adeguati (SDGs goal 11a). Le aree urbane potranno svolgere un ruolo chiave per migliorare i livelli di produttività attraverso la diversificazione e l'innovazione tecnologica (SDGs goal 8.2), per promuovere il supporto alle attività produttive, per la creazione di lavoro dignitoso soprattutto per le donne e i giovani, per favorire la crescita delle microimprese e di quelle piccole e medie (SDGs goal 8.3 e 8.5). Il modo in cui verranno gestite e pianificate le aree urbane dovrà inoltre mirare ad un uso sempre più efficiente delle risorse interrompendo il legame tra crescita economica e degrado ambientale (SDGs goal 8.4);
- costruire l'Agenda urbana nazionale come "rolling Agenda" con precisi marcatori (*flagships*) rispondenti alla Strategia Europa 2020, a partire dalle misure sottoscritte nella Dichiarazione di Toledo (2010) e rinforzate in quella di Riga (2015), secondo priorità strategiche;
- valorizzare maggiormente le risorse culturali del Paese mettendo al centro dell'economia urbana la cultura e il turismo in connessione alle altre attività innovative, con una più adeguata strategia di valorizzazione dell'industria culturale come elemento di sviluppo dell'identità e dell'economia delle città;
- aiutare le città ad utilizzare meglio il grande potenziale delle Università e dei centri di ricerca per l'economia urbana, promuovendo un processo innovativo che premi la qualità della ricerca e della formazione, razionalizzi il sistema e investa in nuovi campus;
- promuovere la conoscenza esperta (*usable knowledge e useful knowledge*) prodotta nelle Università e nei centri di ricerca come risorsa strategica per l'innovazione territoriale, e sviluppare le relazioni internazionali attraverso il *networking*, lo scambio, la mobilità di studenti e docenti, il che può aiutare ad individuare nuove ipotesi di sviluppo conoscitivo, umano e materiale;
- realizzare piattaforme integrate per l'utilizzo dei molti dati sui progetti *smart cities* al fine di diffondere in tutte le aree urbane, anche quelle meno sviluppate, le infrastrutture di banda larga che sono necessarie nella società della conoscenza;
- sviluppare ed estendere il progetto UrBes<sup>21</sup> sul Benessere equo e sostenibile in ambito urbano promosso da Istat e Anci, per un costante monitoraggio di tutti gli indicatori riguardanti la qualità della vita oltre al PIL;
- potenziare il Piano casa per fornire abitazioni accessibili per tutti, anche attraverso il riutilizzo dello stock immobiliare rimasto invenduto a causa della crisi e l'inserimento di soluzioni per l'Energy-efficient building e l'energetic urban renewal. Si tratta di rivedere le incentivazioni fiscali già in atto per il patrimonio edilizio, trasformandole in un piano complessivo di riduzione delle emissioni CO2 e di rinnovo, anche a valere sugli *European Energy Efficiency Fund*, e utilizzando gli *Energy Performance Contracts* nella cooperazione pubblico-privata tra attori attivi e competitivi nel settore energetico;
- adottare i cd. *Social Investment Package* (SIP) per supportare la cura e l'educazione della prima infanzia e l'inclusione dei relativi contesti familiari (*Lifelong learning, Work-life reconciliation measures, Active ageing*) per favorire la riduzione della povertà nelle aree urbane a partire dall'infanzia. Questi interventi devono integrare le politiche di settore nel campo dell'occupazione, della casa, della salute e dell'educazione. L'Agenda urbana potrebbe favorire,

---

<sup>21</sup> Cfr: <http://www.istat.it/urbes2015>

attraverso gli *Integrated territorial investments ITI*, strategie integrate, con il supporto dei Fondi Strutturali e di investimento Europei (in particolare FSE e FESR)<sup>22</sup>.

- utilizzare il “*SET Plan*” (“*Strategic Environmental Technologies Plan*”), lanciato per sostenere lo sviluppo di tecnologie appropriate e innovative che legano la città alle imprese, alla ricerca e alla green economy (*Green Digital Charter 2012*), per orientare le *smart cities* in modo particolare all’obiettivo della riduzione della disoccupazione giovanile. A questo scopo può essere di grande utilità il contributo del programma *JPI Urban Europe*<sup>23</sup> che promuovere attività di ricerca sul sistema città .
- accompagnare e sostenere le città nella difficile sfida di assorbire il massiccio afflusso di migranti in un contesto nazionale in cui è già evidente la differenza fra quelle che riescono a essere *driver* di sviluppo, che attraggono lavoratori specializzati e investimenti, ed altre soprattutto nel Mezzogiorno caratterizzate da uno sviluppo urbano caotico, da povertà e da illegalità diffusa, il cui contrasto costituisce un impegno prioritario per il Paese.

---

<sup>22</sup> FSE - Fondo Sociale Europeo, FERS Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

<sup>23</sup> Cfr: <http://jpi-urbaneurope.eu/>

### § 35. Slum upgrading and prevention

Per quanto in Italia non si possa parlare di slum, con riferimento alla definizione delle Nazioni Unite, esistono, tuttavia, alcune condizioni abitative, che possono essere considerate come problematiche e lesive della dignità delle persone.

Nell'ultima rilevazione censuaria si registra un incremento di famiglie che vivono in alloggi di scarsa qualità o inadeguati (roulotte, baracche, garage, cantine). Sulla base dei dati disponibili, tra il 1991 e il 2011 si passa da 20.765 a 54.094 alloggi di scarsa qualità, con una distribuzione regionale piuttosto variegata: al sud questi tipi di alloggi rappresentano oltre il 28% del totale, al centro il 20%, al nord-ovest il 24% e al nord-est il 14% (ISTAT, 2013).

Questo dato è sottolineato da altre fonti (Caritas) che hanno prodotto diverse ricerche sui fenomeni di disagio e povertà crescenti.

Ciò testimonia la crescita di forme di disagio in conseguenza di: crisi economica, crescenti flussi migratori e crescita complessiva della popolazione cosiddetta "nomade" insediata stabilmente nei campi autorizzati e spontanei presenti negli spazi residuali delle grandi città.

Vi sono, inoltre, altri fattori come l'accresciuta fragilità occupazionale (cassa integrazione, occupazioni saltuarie, lavoro nero) e l'incremento del numero delle persone anziane e in condizioni di forte povertà che si avvalgono dei servizi Caritas, per le quali la disponibilità di un alloggio non è garantita e a cui è spesso negato l'accesso alle risorse materiali e immateriali e ad opportunità di vita alternative. In questi casi, le persone vivono in abitazioni realizzate con materiali di fortuna e di scarto, spesso lontani dai servizi essenziali e dalle reti di solidarietà vicinale. Si tratta di sistemazioni precarie collocate lontano dai centri abitati, in condizioni di degrado igienico-sanitario, con carenza di reti idriche, elettriche, trasportistiche e difficoltà di accesso a beni e servizi.

Esistono condizioni abitative problematiche anche con riferimento al patrimonio abitativo. Se si guardano i dati ufficiali della situazione abitativa in Italia (Istat, 2010), quasi un quinto degli italiani risiede in immobili costruiti prima del 1950. Le abitazioni più recenti, realizzate nell'ultimo ventennio, sono per lo più situate ai margini urbani (18,5%) e nei comuni di minore dimensione (18,3%).

Ciò induce a considerare la rilevanza della riqualificazione del patrimonio insediativo, soprattutto quello di origine pubblica, assieme a una diversa attenzione all'emergere di agglomerati informali, baracche autocostruite e ricoveri temporanei anche realizzati su intervento statale per fronteggiare i periodi di emergenza e l'elevato afflusso dei migranti in alcune aree del Mezzogiorno.

### § 36. Improving access to adequate housing

Dalla metà degli anni '90 l'Italia ha ridotto la realizzazione di edilizia residenziale pubblica. La Legge 112/1998 ha chiuso il Fondo Autonomo per l'Edilizia Residenziale presso la Cassa Depositi e Prestiti, che aveva gestito i fondi Gescal per l'edilizia sovvenzionata e i contributi statali per quella agevolata. Inoltre, la L.431/1998 ha abrogato la legge 392/1978 per l'equo canone che fissava canoni di affitto ragionevoli ed adeguati alle caratteristiche oggettive degli alloggi. A questo si

associa un incremento del numero di sfratti soprattutto nelle città principali e nel periodo tra il 2007 e il 2011 anche per effetto della crisi economica (+45%).

Così, recentemente sono state messe in campo alcune iniziative nazionali per la promozione di programmi di intervento per favorire l'accesso alla casa attraverso la previsione di benefici fiscali a favore dei soggetti che acquistano la prima casa o che attivano investimenti mirati alla locazione di abitazioni a canone concordato.

Tra gli interventi strutturali per incrementare l'offerta di alloggi residenziali, nel 2009 è stato varato il Piano nazionale di edilizia abitativa (D.P.C.M. 16 luglio 2009). Il Piano si articola in più linee di intervento: una diretta a incentivare gli investitori istituzionali e privati attraverso una rete di fondi immobiliari che potrà intervenire a sostegno delle iniziative locali fino al 40% dell'investimento; una seconda (dotata di 200 milioni di euro), che assorbe il precedente programma di 550 milioni di euro, volta a finanziare l'edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni o degli ex IACP comunque denominati; una terza riguardante i programmi integrati di intervento di edilizia residenziale, anche sociale, pubblica e privata, agevolazioni a cooperative edilizie e l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ai soggetti aventi titolo.

Ulteriori strumenti sono stati posti in essere per favorire la sistemazione abitativa delle fasce più deboli, riconducibili al recente "Piano Casa" (Decreto Legge n. 47/2014).

Inoltre, il già citato fondo nazionale di sostegno alla locazione a uso abitativo (istituito nel 1998 e rifinanziato nel 2014) prevede la concessione di contributi in favore di inquilini appartenenti a particolari categorie sociali in possesso di requisiti per il pagamento dei canoni di locazione di proprietà sia pubblica sia privata. A questo si aggiunge il fondo per la morosità incolpevole, anch'esso già citato, istituito per fronteggiare le situazioni di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo in ragione della perdita o della consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare.

Infine nel quadro delle politiche urbane nazionali e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile, delineate nell'Accordo di Partenariato per la programmazione europea 2014-2020, il PON Metro intervenendo su 14 Città metropolitane cerca anche di favorire un approccio unitario sulla questione dell'emergenza abitativa, attraverso la promozione delle agenzie metropolitane per la casa, la gestione della vulnerabilità abitativa e la prevenzione di nuove emergenze, il potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Nell'ambito delle politiche regionali, l'edilizia residenziale pubblica è gestita attraverso specifiche "aziende casa", definite in modo plurimo, a seguito di riordini settoriali delle Regioni che, nel contempo, ne hanno assunto le competenze in materia (Decreto Legge n.112/1998). I dati ufficiali indicano 103 enti/aziende di area vasta, presenti nel Paese, che da oltre un secolo costruiscono e gestiscono abitazioni sociali con un patrimonio gestionale di oltre 850 mila abitazioni, proprie e di terzi (Federcasa, 2014).

La questione abitativa in Italia presenta tratti relativi alla continua carenza di consistenti risorse pubbliche, al cambiamento della mappa dei bisogni e all'emergere di nuove capacità e interessi nel mobilitare risorse, di natura non solo finanziaria, per darvi risposta. L'introduzione di nuovi approcci e l'affermazione di nuovi attori sulla scena (ad esempio Fondazione Housing sociale di Cariplo a Milano e Compagnia San Paolo a Torino) regolamentati da un quadro legislativo nazionale e regionale piuttosto variegato, stanno infatti sperimentando un arco ampio di soluzioni abitative, dalla locazione a canoni controllati (convenzionati, moderati e sociali) alla vendita in regime di convenzione agevolata, fino ai patti di futura vendita.

La tendenza sembra il risultato dell'interazione sempre più stretta tra settore pubblico – generalmente Comuni attraverso società a partecipazione pubblica o municipalizzate – e settore privato – sia nella forma di società specializzate nel settore degli investimenti, sia in quella di realtà più strettamente legate agli ambiti no-profit.

### **§ 37. Ensuring sustainable access to safe drinking water + § 38. Ensuring sustainable access to basic sanitation and drainage**

L'accesso all'acqua potabile in Italia risente di forti disparità tra regioni e aree geografiche diverse. L'Italia ha introdotto il Servizio Idrico Integrato (SII) per la prima volta con la legge Galli (L. n.36/1994) poi confluita nel Dlgs 152/2006 che ha recepito la Direttiva CE 60/2000. Il Decreto, non fornendo disposizioni specifiche, delega molte decisioni alle convenzioni di gestione e a leggi e regolamenti regionali.

Dagli anni '90, con la designazione di ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione del servizio idrico e la partecipazione di soggetti privati nella gestione e nel cofinanziamento della rete idrica, il numero degli enti gestori dei servizi idrici si è ridotto da più di 8.000 a 115 (al 2013), permettendo di realizzare economie di scala, migliorare la pianificazione e, in alcuni casi, di avvicinare il funzionamento del servizio al mercato (OCSE, 2013).

Tuttavia, la qualità della fornitura dei servizi dell'acqua è caratterizzata da alti livelli di dispersione e limitato accesso alle infrastrutture di trattamento delle acque reflue.

Nel complesso, nella gestione delle reti idrica e fognaria sussistono incertezze e conflitti. Un esempio è il passaggio della proprietà delle infrastrutture idriche dai Comuni alle società che gestiscono il servizio. Il tema della proprietà dell'acqua (intesa come servizio di rilevanza economica o come bene comune) è al centro del dibattito al punto che sono sorti movimenti per l'acqua pubblica. Iniziative in tal senso sono state condotte in varie Regioni e Comuni (es. Roma, Napoli). In particolare, i rapporti tra servizi idrici e gli organismi (e tra i servizi pubblici e comuni) che li sovrintendono non sono sempre chiari.

Il referendum nazionale del 2011 che ha, tra l'altro, abrogato il principio della determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito, non ha contribuito a migliorare i rapporti tra società private o miste che gestiscono il servizio idrico, utenti e amministrazioni locali. Inoltre, con la recente designazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG), è stato conseguito un rafforzamento della gestione finanziaria dei servizi per contribuire a creare un quadro di investimento più stabile, anche attraverso l'introduzione di un nuovo sistema tariffario.

Complessivamente gli indicatori di efficienza del servizio idrico mostrano andamenti non sempre soddisfacenti. Si è registrato un aumento dell'acqua potabile immessa nelle reti, e un calo dei consumi. Nel 2012 è cresciuto del 3,8% rispetto al dato censito nel 2008 anche il volume complessivo di acqua prelevata per uso potabile (9,5 miliardi di metri cubi). Inoltre, nello stesso anno, il volume complessivo di metri cubi immessi nelle reti comunali risulta superiore del 2,6% rispetto al 2008, ovvero 8,4 miliardi di metri cubi di acqua per uso potabile, corrispondenti a 22,9 milioni di metri cubi al giorno (385 litri per abitante). D'altra parte nel 2012, il consumo giornaliero di acqua per uso potabile per abitante è stato pari a 241 litri, e cioè 12 litri al giorno in meno rispetto all'ultimo dato del 2008.

A tali dati si associa un aumento delle dispersioni di acqua nelle reti comunali di distribuzione, che continuano a essere gravose. Nel 2012, infatti, esse ammontavano al 37,4%, in aumento rispetto al

2008 (32,1%). Le dispersioni regionali di rete mostrano situazioni di maggiore criticità nelle Isole e nel Centro-Sud, (eccetto Abruzzo e Puglia). Con livelli più bassi, anche nelle regioni del Nord si registra un generale peggioramento della dispersione di rete (eccetto Valle d'Aosta) (ISTAT, 2014).

Anche la capacità di depurazione delle acque reflue risulta in Italia non ancora adeguata con una percentuale di abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione avanzata pari a circa il 57% del totale nel 2008.

Tuttavia nel 2012 la quota di carichi inquinanti di origine civile trattati negli impianti di tipo secondario o avanzato è risultata pari al 57,6%, di poco superiore a quella del 2008 (56,5%).

Tali andamenti non sono omogenei. Se infatti in Puglia, Calabria e Basilicata si registrano significativi avanzamenti, altre regioni del Sud hanno registrato avanzamento modesti o addirittura dei peggioramenti (ISTAT, 2014)<sup>24</sup>.

### **§ 39. Improving access to clean domestic energy**

L'Italia ha introdotto diverse misure per l'utilizzo di energie rinnovabili e per il risparmio energetico in ambito domestico. Il DLsg n. 102/2014 ha recepito la Direttiva 2012/27/UE stabilendo le misure per l'efficienza energetica tese al raggiungimento degli obiettivi nazionali di risparmio energetico per il 2020.

Tra le fonti energetiche rinnovabili per la produzione di energia elettrica in ambito residenziale urbano, in Italia la più importante è il Fotovoltaico. Grazie agli incentivi erogati fino alla metà del 2013 e ai meccanismi tutt'ora in vigore quali lo scambio sul posto e le detrazioni fiscali del 50%, ad oggi in Italia, nel settore domestico, sono installati impianti fotovoltaici per una potenza di oltre 2.000 MW, quasi esclusivamente di piccolissima (fino a 3 kW) e piccola taglia (da 3 a 20 kW).

Inoltre, il Governo ha recentemente operato un importante intervento di semplificazione amministrativa introducendo, con il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) 19 maggio 2015, un modello unico per gestire le procedure per la realizzazione, la connessione e l'esercizio di piccoli impianti fotovoltaici (sotto i 20 kW) integrati sui tetti degli edifici.

Il meccanismo incentivante del Conto Termico, introdotto dal decreto ministeriale 28 dicembre 2012, rappresenta lo strumento nazionale di incentivazione degli interventi per la produzione di energia termica da fonte rinnovabile e per i piccoli interventi di efficientamento energetico degli edifici e degli impianti di piccole dimensioni.

Al 1° marzo 2016 risultavano ammesse all'incentivo oltre 17.000 richieste, per un totale di incentivi complessivamente impegnati pari a oltre 63 milioni di euro, di cui 51 milioni di euro riconducibili ad interventi effettuati da soggetti privati e 12 milioni di euro ad interventi effettuati da Amministrazioni pubbliche.

Con il Decreto interministeriale 16 febbraio 2016, il MiSE ha provveduto ad un aggiornamento del meccanismo semplificando lo strumento e l'accesso agli incentivi e potenziandone l'efficacia.

Tra i principali meccanismi di promozione dell'efficienza energetica in ambito civile-urbano vanno poi citate le detrazioni fiscali del 65% delle spese per interventi di riqualificazione degli edifici.

I principali risultati del meccanismo, dall'avvio fino a tutto il 31 dicembre 2013, sono:

- totale di interventi complessivamente eseguiti pari a circa 1,9 milioni;

---

<sup>24</sup> Cfr: [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/paper\\_alessandro\\_ottelli.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/paper_alessandro_ottelli.pdf)



- investimenti complessivi di circa 21,8 miliardi di euro, in media circa 3 miliardi annui;
- un risparmio energetico stimato in circa 0,9 Mtep/anno "persistenti" (risparmio che si mantiene anche per qualche decennio), con un beneficio ambientale, in termini di CO2 non emessa in atmosfera, pari a oltre 2 milioni di tonnellate annue.

Vi sono poi altre misure e decreti a favore dell'efficienza in procinto di essere adottati quali il PREPAC (Programma di Riqualificazione Energetica della PA Centrale), finalizzato all'esecuzione degli interventi di miglioramento della prestazione energetica degli edifici della pubblica amministrazione centrale e il Fondo Nazionale per l'efficienza energetica, con il quale verranno messi a disposizione fino a circa 500 milioni di euro in 7 anni per finanziare interventi in tale settore, entrambi previsti dal decreto legislativo 102/2014.

Con l'atto di Indirizzo del Ministro dello Sviluppo Economico del 10 marzo 2016, in materia di Smart City, è stato poi lanciato il primo programma di intervento per le città intelligenti. Il programma punta su progetti pubblico-privati ben identificati e misurabili e mira alla promozione di infrastrutture e servizi energetici efficienti e connessi nelle aree urbane, con risorse iniziali dedicate pari a circa 65 milioni di euro.

In merito al delicato rapporto tra efficientamento energetico e patrimonio culturale, nell'ottobre 2015 sono state emanate e messe in rete dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo delle specifiche Linee di indirizzo.<sup>25</sup>

#### **§ 40. Improving access to sustainable means of transport**

In Italia fattori di natura demografica, strutturale e normativa portano alla necessità di un rafforzamento infrastrutturale del settore dei trasporti in ambito urbano. In primo luogo la progressiva terziarizzazione dell'economia degli ultimi 30 anni, accrescendo il ruolo dei poli urbani nello sviluppo, ha aumentato la necessità di spostarvi da e verso di essi.

L'aumento della popolazione residente nelle aree periferiche delle città, con una crescita di circa 5 milioni di abitanti tra il 1971 e il 2011, si è associata alla crescente dispersione urbana. A tali fenomeni non ha corrisposto un rafforzamento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto ma un crescente utilizzo del mezzo di trasporto privato, con un'incidenza sulla popolazione di 60,9 autovetture ogni 100 abitanti al 2014 (ISTAT, 2016).

La mobilità nelle aree urbane e metropolitane, ed i relativi fenomeni di congestione con conseguenti notevoli emissioni di sostanze nocive ed inquinanti, costituisce un problema a livello nazionale. La Commissione Europea in data 30/09/2009 ha adottato il Piano d'azione della mobilità urbana per offrire uno strumento di sostegno per la mobilità urbana finalizzato allo sviluppo di politiche di trasporto più ecologiche e più accessibili ai cittadini e migliorare le condizioni di traffico.

A tal fine la legislazione italiana ha introdotto i già citati strumenti individuati dall'art. 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340 – Piani urbani di mobilità (PUM).

Di recente è stato istituito l'Osservatorio Nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale con le finalità di raccogliere i dati già a disposizione degli enti locali, proporre progetti di

<sup>25</sup> Cfr: [http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza\\_asset.html\\_345420287.html](http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_345420287.html)

normalizzazione degli stessi, predisporre ricerche e indagini statistiche volte all'aggiornamento delle banche dati.

In Italia, il comparto del TPL conta approssimativamente 1.150 aziende pubbliche e private (delle quali il 26% svolge servizio urbano, il 55% solo servizio extraurbano ed il 19% entrambi i tipi di mobilità). Inoltre si assiste ad una contrazione della domanda di trasporto pubblico urbano e ad una riduzione dell'offerta<sup>26</sup>.

Per incentivare l'utilizzo del TPL gli enti locali hanno varato alcune misure dissuasive della mobilità privata quali ad esempio l'estensione delle ZTL (zone a traffico limitato) urbane che, tra il 2002 e il 2011, sono aumentate dallo 0,4 allo 0,6 per cento. Nello stesso periodo è, inoltre, passata dal 26,1 al 31,9 per cento la disponibilità di aree pedonalizzate, e dal 12,5 a 16,8 per cento la disponibilità di posti per ogni 1.000 autovetture nei parcheggi di scambio con il TPL (ISFORT, 2013).

Tali interventi non sono di per sé sufficienti a garantire un servizio di trasporto pubblico efficiente e sostenibile. Si osservano incrementi dei livelli di servizi e delle infrastrutture nelle aree al Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Province autonome di Bolzano e di Trento, Lazio), mentre alcune regioni del Mezzogiorno mostrano una riduzione (Campania, Calabria e soprattutto Sicilia). L'utilizzo del TPL in Italia rimane, comunque, inferiore alla media europea: nel 2010, solo il 5,5 per cento dei passeggeri-km ha usato il treno rispetto alla media europea del 7,1 per cento.

In compenso sono aumentate le piste ciclabili a vantaggio della mobilità sostenibile nei capoluoghi, in media 18,4 km per 100 km<sup>2</sup> di superficie nel 2013 (17,2 nel 2011)<sup>27</sup>. Nel 2013 sono 22 le città che offrono un servizio di car sharing e 58 quello di bike sharing<sup>28</sup> e trovano crescente diffusione i servizi di infomobilità agli utenti: 56 comuni utilizzano display a messaggio variabile su strada e 45 hanno installato paline elettroniche alle fermate del trasporto pubblico.

Va inoltre evidenziato che, in Italia, i costi di produzione del servizio sono nettamente superiori rispetto alla media europea (3,5 contro 2,7 euro per persona trasportata) e ciò si spiega in parte con il minor numero di km coperti in media da ciascun addetto (17.060 contro 19.763) e con un prezzo del biglietto ordinario che è quasi la metà (0,84 contro 1,63 euro) della media europea con evidenti ripercussioni sui ricavi da traffico.

#### **§ 41. Challenges experienced and lessons learnt in these areas**

Con riferimento alla questione abitativa, le esperienze recenti evidenziano come occorra una diversa politica, anche urbana, di inclusione dei cittadini sulle quali si appoggiano, oramai, interi settori dell'economia, formale e informale. Si possono segnalare alcune esperienze che, sebbene puntuali, hanno favorito il miglioramento dei contesti abitativi e di approvvigionamento dei servizi essenziali. Ci si riferisce a progetti locali come quelli di autocostruzione promossi anche attraverso la collaborazione con alcune Ong o all'assegnazione di abitazioni di alloggi alla popolazione rom non più isolata e ghettizzata in specifici spazi.

Il miglioramento delle condizioni di affitto, associato al supporto all'affitto o al sostegno del mutuo in casi di fasce deboli o indebolite (nuove povertà ma anche disoccupazione improvvisa e simili) si

---

<sup>26</sup> Fonte: [http://www.istat.it/it/files/2015/06/Mobilita\\_-\\_urbana\\_DEF.pdf?title=Mobilit%C3%A0+urbana+-+23%2Fgiu%2F2015+-+Testo+integrale.pdf](http://www.istat.it/it/files/2015/06/Mobilita_-_urbana_DEF.pdf?title=Mobilit%C3%A0+urbana+-+23%2Fgiu%2F2015+-+Testo+integrale.pdf)

<sup>27</sup> Fonte: "Statistiche Report" del 22/7/2014 - Qualità dell'ambiente urbano: <http://www.istat.it/it/archivio/129010>

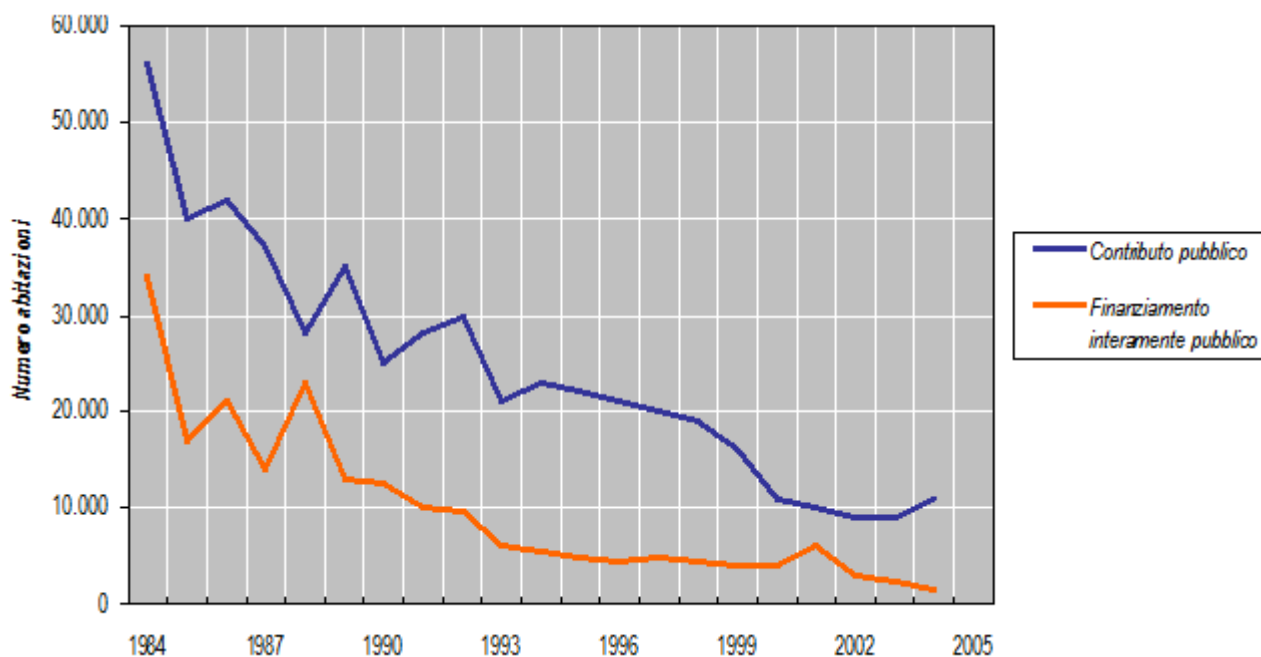
<sup>28</sup> Fonte: "Statistiche Focus" del 5/12/2014 - Ambiente urbano: gestione ecocompatibile e smartness: <http://www.istat.it/it/archivio/141296>

sono rivelati efficaci proprio entro politiche urbane innovative (combinazione di interventi di housing sociale e interventi sociali).

Nella geografia complessa degli attori pubblici con responsabilità nel settore abitativo, un ruolo cruciale ma fortemente discusso è quello degli storici Istituti Autonomi Case Popolari (IACP), ora riorganizzati in aziende regionali autonome. Esse dispongono di un patrimonio consistente, che pur ammontando a oltre 1,2 milioni di alloggi, risulta ancora residuale se confrontato con quello di molti paesi europei, costruito in oltre un secolo, ed è in grave sofferenza per molteplici ragioni.

Una di queste è l'esaurirsi di risorse dello Stato per la conservazione, valorizzazione e potenziamento degli interventi di edilizia residenziale pubblica: nel periodo 1984/2004 la produzione diretta di alloggi è crollata da 34.000 unità a sole 1.900 (alloggi interamente finanziati) e da 56.000 a 11.000 (abitazioni realizzate con contributo pubblico).

**Figure 3**  
**Ratio between public contribution and fully public funding**



Fonte: Cresme 2006

Nel contempo le politiche di alienazione (avviate nel 1993), nonostante gli intenti originari, non hanno saputo produrre introiti sufficienti a ricostruire nemmeno un terzo del patrimonio venduto. Secondo i dati forniti dalla Corte dei Conti, nel 2007 sono stati ceduti oltre 71.000 alloggi, con modalità molto differenti nelle diverse regioni e con un'ampia variabilità anche nei prezzi di vendita.

Infine sono emerse numerose difficoltà nella manutenzione degli alloggi e degli spazi comuni, nella gestione delle locazioni e nella grave incapacità degli IACP, poi aziende autonome, a contrastare i fenomeni drammatici di abusivismo. Risulta pertanto importante promuovere il riuso e la riqualificazione del patrimonio pubblico, affrontando anche il tema degli appartamenti sotto soglia e quello degli spazi di servizio, ora inutilizzati, che potrebbero essere destinati a nuove residenze o

ad attività sociali (come nel caso di qualche esperienza pilota a Milano, quartieri San Siro e Lorenteggio) (SDGs, Goal 11.1).

Con riferimento alla questione della mobilità urbana, gli interventi dovranno render il TPL competitivo rispetto alla mobilità privata e assicurare un servizio efficiente a tutti gli utenti. Occorre una adeguata dotazione di infrastrutture fisse (la dotazione di metropolitane delle città italiane è di molto inferiore a quella dei quattro principali partner europei), oltre ad una integrazione – modale e tariffaria – tra modalità di trasporto differenti (es. ferroviario regionale e locale) (SDG, Goal, 11.2).

Occorrono azioni di tipo finanziario individuabili nella erogazione di incentivi per l'acquisto di mezzi a basso impatto ambientale, nonché nello stanziamento di contributi mirati a sviluppare sistemi di mobilità sostenibili attuati anche mediante consistenti interventi infrastrutturali (es. metropolitane automatiche)

Il contributo allo sviluppo di sistemi intelligenti di gestione del traffico (ITS) potrà consentire un più razionale indirizzamento del traffico delle merci con importanti effetti migliorativi sui fenomeni di congestione, rapidità ed economicità del trasporto e delle emissioni nocive.

Attraverso risorse tecniche, legislative e finanziarie, potrebbero essere offerte dalle autorità nazionali, a cittadini, società ed autorità locali, meccanismi incentivanti per il raggiungimento degli obiettivi di mobilità sostenibile.

Infine, le esperienze di valorizzazione e corretto uso delle risorse acqua e delle fonti rinnovabili di energia devono essere promosse, incrementate e inserite in una strategia complessiva integrata.

#### **§ 42. Future challenges and issues in these areas**

La questione abitativa in Italia è caratterizzata da una offerta di alloggi insufficiente principalmente dovuta alla carenza di consistenti risorse pubbliche per affrontarlo, e tratti innovativi, relativi al cambiamento della mappa dei bisogni e all'emergere di nuove capacità e interessi nel mobilitare risorse, di natura non solo finanziaria, per darvi risposta.

Le sfide che ci attendono fanno riferimento, in primis, alla opportunità di ripensare le forme dell'accoglienza dei migranti e dei soggetti più deboli con politiche per la casa mirate e adeguate. La dignità del vivere e dell'abitare nel nostro Paese non può che essere considerata prioritaria.

Tra le esperienze maturate negli anni recenti a livello locale, alcuni progetti urbani innovativi contengono il principio della mixità funzionale, sociale e generazionale, come asse portante dell'intervento. In altri si fanno strada iniziative di co-housing, banca del tempo o "condominio solidale", e viene incentivata la costituzione di nuclei abitativi destinati a giovani che si impegnano a concorrere alla rivitalizzazione sociale e generazionale di quartieri difficili.

In questo quadro assumono rilevanza le seguenti proposte:

- integrare le misure per garantire l'accesso ad una abitazione adeguata e i servizi di base soprattutto per le persone con redditi bassi anche al fine di gestire in modo efficace l'elevata presenza di migranti. Per le popolazioni migranti, è necessario definire forme di intervento in un quadro nazionale e comunitario collaborativo e coeso, che coniughino accoglienza e integrazione con l'azione di contrasto all'immigrazione irregolare;
- promuovere la realizzazione di alloggi in locazione a prezzi accessibili cercando un equilibrio tra solidarietà, inclusione sociale, diritto alla casa e mercato immobiliare, con l'obiettivo di creare insediamenti non escludenti destinati a riqualificare parti di quartieri e di città, mettendo al

centro dell'attenzione l'abitabilità. Per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di abitazioni in alcune città sono state avviate esperienze interessanti di Agenzie per la casa (Bologna, Torino, Milano, ecc.) che possono essere agevolate dalla costituzione per legge del Fondo per la morosità incolpevole come importante volano per mettere in circolazione uno stock privato invenduto e rispondere alla domanda di locazione;

- favorire l'integrazione dei cittadini stranieri che si trovano regolarmente in Italia (articolo 42 del Testo unico immigrazione) attraverso programmi di informazione sui diritti e sulle opportunità di integrazione; di formazione linguistica, civica e professionale; di ingresso nel mondo del lavoro. Occorre promuovere politiche di integrazione locali mirate, in collaborazione tra istituzioni di livello diverso e con gli enti del privato sociale. Questi organismi rappresentano l'elemento di raccordo tra governo centrale e realtà locali per tutto ciò che riguarda l'immigrazione e le problematiche collegate, garantendo l'omogeneità delle politiche di gestione del fenomeno su tutto il territorio;
- adeguare sia la gestione dei rifiuti urbani che il servizio idrico integrato agli standard di qualità, in particolare nelle regioni meno sviluppate del Paese;
- evitare il depauperamento delle risorse idriche (SDG 6) migliorando il sistema di depurazione delle acque e il sistema di gestione integrata per rispettare i valori stabiliti dalla direttiva europea (2000/60/CEE) nella prospettiva di operare una adeguata risistemazione delle reti per la riduzione degli sprechi. A questo fine è necessaria una indagine minuta e un miglioramento complessivo dei sistemi tecnologici di controllo e rilevazione utilizzati;
- incrementare l'offerta del trasporto pubblico locale colmando il divario infrastrutturale tra nord e sud del Paese e migliorando i collegamenti tra le città e le aree interne anche con i paesi confinanti come previsto anche dalla *Macroregional strategy for the Adriatic and Ionian Region* (EUSAIR) (SGDs, goal 11.2);
- promuovere l'adozione di Piani della mobilità urbana sostenibile comprendenti: l'insieme degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradale, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicoli, sul governo della domanda di trasporto; i sistemi di controllo e regolazione del traffico; l'informazione all'utenza; le misure incentivanti l'uso del mezzo pubblico e misure deterrenti per l'uso del mezzo privato; le soluzioni di *car pooling* e *car sharing*;
- incentivare lo sviluppo di sistemi di trasporto intelligenti per la mobilità urbana finalizzati a governare e gestire i flussi veicolari, a fornire informazioni sui percorsi e sulle condizioni di percorribilità degli stessi, a fornire informazioni relative alla disponibilità ed al passaggio dei mezzi pubblici, nonché alla gestione della bigliettazione elettronica ed ai relativi pagamenti;
- favorire lo sviluppo della logistica e la pianificazione del trasporto merci in ambito urbano, fino a garantire un'efficiente consegna "ultimo miglio".

## VII. Indicators

Provide data for your country for the following urban indicators. Data should be for 1996, 2006 and 2013, when possible disaggregated by gender.

### i. Percentage of people living in slums

In Italia non sono presenti baraccopoli.

### ii. Percentage of urban population with access to adequate housing

L'analisi della condizione abitativa in Italia evidenzia la presenza di fenomeni di grave disagio, peraltro in leggero aumento negli ultimi anni, in particolare nelle città (aree densamente popolate, con una densità di abitanti per kmq superiore a 1.500) dove, nel 2014, il 10,4% della popolazione vive in alloggi sovraffollati e che presentano criticità (individuate sulla base di almeno uno tra i seguenti elementi: tetto danneggiato, assenza di doccia e servizi igienici nell'alloggio; abitazione priva di adeguata illuminazione interna).

Leggermente inferiore, ma comunque significativo (8,7% della popolazione) è il grave disagio abitativo nelle aree urbane a densità intermedia (città e periferie con una densità di abitanti per kmq compresa tra 300 e 1.499).

**Tasso di grave disagio abitativo nel complesso di comuni ad elevata urbanizzazione  
Anni 2006, 2013, 2014, percentuale sulla popolazione residente**

(DEGURBA 1 Città: aree densamente popolate)	2006	2013	2014
Totale Italia	8,7	9,7	10,4
(DEGURBA 2 Città e periferia: aree a densità intermedia)	2006	2013	2014
Totale Italia	7,2	8,4	8,7

NOTE: Il grado di urbanizzazione (DEGRUBA) definisce la classificazione, armonizzata a livello comunitario, di tutte le LAU2s (unità amministrative locali) nelle seguenti tre categorie: Città (aree densamente popolate, codice 1); Città e periferia (aree densità intermedia, Codice 2); Zone rurali (aree scarsamente popolate, codice 3)

La classificazione delle unità amministrative si basa sulla quota di popolazione (almeno il 50%) residente nelle 3 tipologie di celle classificate per valore della densità residenziale ( $\geq 1.500$  ab./kmq; tra 300 e 1.499 ab./kmq;  $< 300$  ab./kmq).

Fonte: Istat, Eurostat, Eu Silc

Va, inoltre, considerato il fenomeno delle persone senza dimora, nel 2014 in totale nazionale circa 50.000 individui, che si concentra in alcune grandi città del Paese, in particolare Milano e Roma.

**Persone senza dimora per alcuni Grandi comuni. Anni 2011-2014, valori assoluti, peso % sul totale nazionale e incidenza % sulla popolazione della città**

Grande comune	2011	2014	2011	2014	2011	2014
	Valori assoluti		Popolazione residente media nella città		distribuzione % sul totale Italia	
Torino	1.424	1.729	871.816	899.455	3,0	3,4
Milano	13.115	12.004	1.235.543	1.330.662	27,5	23,7
Bologna	1.005	1.032	370.402	385.192	2,1	2,0
Firenze	1.911	1.992	356.869	379.122	4,0	3,9
Roma	7.827	7.709	2.611.397	2.867.672	16,4	15,2

Napoli	909	1.559	961.884	983.755	1,9	3,1
Palermo	3.829	2.887	658.078	678.492	8,0	5,7
<b>Italia</b>	<b>47.648</b>	<b>50.724</b>	<b>17.518.394</b>	<b>18.242.177</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>

Note: Popolazione residente ai confini dell'epoca

Fonte: Istat, Indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema (senza dimora)

### iii. Percentage of people residing in urban areas with access to safe drinking water

In Italia, nel 2011, ultimo dato disponibile di fonte censuaria, la popolazione residente in abitazioni con accesso all'acqua potabile è pari a circa il 98% del totale senza sostanziali differenze nei comuni capoluogo di provincia e nelle città metropolitane. Gli investimenti realizzati nel corso degli ultimi cinque anni potrebbe aver colmato il leggerissimo gap ancora presente.

#### Popolazione residente in abitazioni servite dalla fornitura di acqua potabile per Città metropolitana. Anno 2011, valori pesati e ricostruiti per 100 persone che vivono in abitazione

Città metropolitana	Persone residenti in abitazione dotata di acqua potabile	Persone residenti in abitazione	%
Totale Città metropolitane	20.623.200	21.105.549	97,7
Totale Comuni capoluogo di Provincia	16.982.965	17.305.629	98,1
Italia	57.533.863	58.921.309	97,6

Fonte: Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011 (long form)

### iv. Percentage of people residing in urban areas with access to adequate sanitation;

In Italia, già nel 2011 (ultimo dato disponibile di fonte censuaria) la totalità della popolazione è residente in abitazioni dotate di servizi sanitari (gabinetti e vasca/doccia) è di poco inferiore al 100% senza sostanziali differenze nelle diverse città del Paese.

#### Popolazione residente in abitazioni dotate di servizi sanitari (doccia e wc) per Città metropolitana. Anno 2011, valori pesati e ricostruiti per 100 persone che vivono in abitazione

Città metropolitana	Persone residenti in abitazione dotata di gabinetti e vasca/doccia (b)	Persone residenti in abitazione (b)	%
Torino	2.214.372	2.223.437	99,6
Genova	841.735	846.224	99,5
Milano	3.005.065	3.011.799	99,8
Venezia	837.888	839.753	99,8
Bologna	965.352	967.231	99,8
Firenze	962.795	965.110	99,8
Roma	3.921.412	3.931.673	99,7
Napoli	3.015.026	3.034.349	99,4
Bari	1.230.012	1.240.225	99,2
Reggio di Calabria	544.429	548.054	99,3
Messina	1.227.703	1.235.052	99,4
Palermo	638.950	643.687	99,3
Catania	1.066.506	1.072.457	99,4
Cagliari (a)	544.937	546.498	99,7
<b>Totale Città metropolitane</b>	<b>21.016.183</b>	<b>21.105.549</b>	<b>99,6</b>
<b>Italia</b>	<b>58.691.265</b>	<b>58.921.309</b>	<b>99,6</b>

(a) ex-provincia di Cagliari

(b) Popolazione ricostruita con pesi.

Fonte: Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011 (long form)

#### v. Percentage of people residing in urban areas with access to regular waste collection;

La raccolta dei rifiuti urbani è garantita (certamente già dal 1996) al 100% della popolazione residente. Il servizio, in coerenza con i principi comunitari di massimizzazione del riciclo di materia, assicura anche la raccolta differenziata dei rifiuti che ha raggiunto nel 2013 il 35,6% del totale dei rifiuti raccolti nella media dei comuni capoluogo di provincia (contro una media nazionale del 42,3%); tale percentuale è in rapida crescita (38,6% nel 2014, 45,2% in media nazionale).

#### Popolazione servita dalla raccolta di rifiuti urbani e quota di raccolta differenziata (percentuale) – Anni 2006 e 2013-2014

	Popolazione servita dalla raccolta di rifiuti urbani (%)				Raccolta differenziata (%)		
	1996	2006	2013	2014	2006	2013	2014
Media Comuni capoluogo	100,0	100,0	100,0	100,0	23,7	35,6	38,6
Media Città metropolitane	100,0	100,0	100,0	100,0	21,3	35,5	38,6
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	25,8	42,3	45,2

Fonte: elaborazioni Istat, Dati ambientali nelle città e elaborazioni su dati ISPRA

#### vi. Percentage of people residing in urban areas with access to clean domestic energy

Secondo quanto stabilito dalla Direttiva 2009/28/CE, nel 2020 l'Italia dovrà coprire nel 2020 il 17% dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili. Per quanto riguarda il solo settore elettrico, nel 2014 complessivamente la produzione lorda elettrica da fonti rinnovabili è aumentata (+3,6 punti percentuali rispetto al 2013 e di oltre 20 punti rispetto al 2006) ed è cresciuta anche la sua incidenza sul consumo interno lordo di energia elettrica pari al 37,3%. L'intera popolazione delle città attraverso l'accesso alla rete di distribuzione e di trasmissione dell'energia ha accesso all'energia pulita.

#### Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili – 2006-2013-2014

*Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili (incluso idro) in percentuale sui consumi interni lordi di energia elettrica misurati in GWh*

	2006	2013	2014
Italia	14,5	33,7	37,3

Fonte: elaborazioni Istat su dati Terna Spa

Limitando l'osservazione alla sola potenza installata per la produzione di energia elettrica da fotovoltaico si osserva come il contributo dei comuni capoluogo di provincia sia pari a circa il 14% del totale, di cui quasi il 40% concentrato nel Comune di Roma.

#### vii. Percentage of people residing in urban areas with access to public transport

Il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) già dal 2006 è attivo nella quasi totalità dei Comuni capoluogo di provincia nei quali l'intera della popolazione ha accesso al servizio (99,9%). Fanno eccezione due comuni capoluogo (Sanluri e Villacidro) in Sardegna, con un totale di circa 23.000 abitanti, che non dispongono del servizio.

L'offerta è molto differenziata: i servizi di TPL offrono complessivamente 4.482 posti-km per abitante nel 2013, contro i 5.048 del 2006. Nelle città del Nord come in quelle del Centro, l'offerta complessiva è di circa 5.500 posti-km per abitante più del doppio delle città del Sud del Paese (2.178). Valori molto elevati – circa 11.000 posti/km/abitante - si rilevano a Milano e Venezia.



**Popolazione che ha accesso al TPL e posti-km offerti dal trasporto pubblico locale (complesso dei mezzi) nei capoluoghi di provincia per grado di urbanizzazione (valori assoluti, % e per abitante) - Anni 2006 e 2013**

	Popolazione che ha accesso al TPL				Offerta TPL (tutte le modalità)	
	2006		2013		2006	2013
	v.a.	%	v.a.	%	posti-km/ab	posti-km/ab
Media Capoluoghi di provincia	17.406.486,5	99,9	17.918.960,5	99,9	5.047,9	4.481,9

Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città

**viii. Level of effective decentralization for sustainable urban development measured by:**

**(i) Percentage of policies and legislation on urban issues in whose formulation local and regional governments participated from 1996 to the present**

Non sono disponibili indicatori statistici. Tuttavia, in Italia, il processo di partecipazione delle amministrazioni regionali e delle città alla formazione delle politiche e delle normative è molto ampio, grazie al sistema delle Conferenze permanenti Stato - Regioni e Stato- Città e autonomie locali. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano opera, infatti, nell'ambito della comunità nazionale per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome, costituendo la "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali. La conferenza Stato-Regioni è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale. La Conferenza Unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, opera al fine di: favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie; esaminare le materie e i compiti di comune interesse.

**(ii) percentage share of both income and expenditure allocated to local and regional governments from the national budget**

Il bilancio statale italiano trasferisce annualmente una quota di risorse finanziarie alle amministrazioni regionali e locali (Comuni, Province e Comunità Montane) pari complessivamente a circa il 23% della spesa totale dello Stato in valori correnti. La gran parte dei trasferimenti è destinata alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano (19% circa), mentre una quota residuale, peraltro ridottasi tra il 2006 e il 2013, è destinata agli Enti locali

**Trasferimenti dello Stato ad Amministrazioni Regionali e Locali(\*)/Spesa totale dello Stato (peso percentuale)**

	2006	2013
Trasferimenti a Regioni	19,4	19,4
Trasferimenti a Enti locali	4,3	2,9
Totale trasferimenti a Regioni e Enti Locali	23,6	22,3

NOTE: sono considerati come Enti Locali: Amministrazioni Comunali, Amministrazioni Provinciali e Comunità Montane.

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

**(iii) percentage share of local authorities' expenditure financed from local revenue**

Nel 2013, la quota di spesa delle amministrazioni regionali e degli Enti locali (Comuni, Province e Comunità Montane) coperta da entrate proprie è pari in media al 47% e raggiunge quasi il 50% se si considerano soltanto le amministrazioni locali. Tra il 2006 e il 2013 si registra un

significativo incremento delle coperture della spesa pubblica delle amministrazioni regionali e locali con risorse provenienti da tributi propri.

**Entrate proprie e spese totali di Amministrazioni Regionali e degli Enti Locali (peso percentuale)**

	2006	2013
Entrate proprie Amministrazioni Regionali/Spese Amministrazioni Regionali	35,6	46,0
Entrate proprie Amministrazioni Locali/Spese Amministrazioni Locali	32,9	49,3
Entrate proprie Amministrazioni Regionali e Locali/Spese Amministrazioni Regionali e Locali	34,7	47,0

NOTE: sono considerati come Enti Locali: Amministrazioni Comunali, Amministrazioni Provinciali e Comunità Montane.

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

**ix. Percentage of city, regional and national authorities that have implemented urban policies supportive of local economic development and creation of decent jobs and livelihoods;**

Non sono disponibili indicatori statistici. Tuttavia, in Italia sono predisposti numerosi piani e programmi, a livello nazionale e locale, finalizzati allo sviluppo economico del territorio.

**x. Percentage of city and regional authorities that have adopted or implemented urban safety and security policies or strategies**

Non sono disponibili indicatori statistici. Tuttavia, è possibile affermare sulla base di informazioni di tipo qualitativo che le autorità regionali e locali hanno adottato politiche e strategie in materia di sicurezza, anche in raccordo con l'Amministrazione Statale.

**xi. Percentage of city and regional authorities that have implemented plans and designs for sustainable and resilient cities that are inclusive and respond to urban population growth adequately**

Per valutare il livello di implementazione della pianificazione finalizzata ad una gestione sostenibile del territorio dei Comuni capoluogo di provincia l'INU ha costruito un indicatore che considera diversi strumenti di pianificazione pesati rispetto alla loro rilevanza. In particolare, gli strumenti selezionati e il sistema di pesi adottato è il seguente:

**Strumenti di pianificazione e struttura dei pesi per la ponderazione della rilevanza**

(a) Presenza di piano comunale approvato con componenti strutturali; fonte INU.	2
(b) Presenza di piano provinciale approvato con strutturazione della rete ecologica; fonti INU e ISPRA.	3
(c) Presenza di Piano di azione per l'energia sostenibile ( <i>Sustainable Energy Action Plan – SEAP</i> ) con piano di azione presentato; fonte majorsadapt.eu.	
- firmata l'adesione al Patto dei Sindaci ( <i>The Covenant of Mayors</i> )	0,5
- presentato il SEAP	1,0
- monitoraggio azioni in corso	1,5
(d) Presenza di avvio di piano di adattamento al cambiamento climatico ( <i>Climate Change and planning – GCC</i> ); fonti majorsadapt.eu, INU	1
(e) Attività di bilancio ambientale comunale nel triennio 2011-2014; fonte ISTAT, indagine dati ambientali urbani	1
(f) Attività di bilancio sociale comunale nel triennio 2011-2014; fonte ISTAT, indagine dati ambientali urbani	1,5
(g) Attività di progettazione partecipata di livello comunale nel triennio 2011-2014; fonte ISTAT, indagine dati ambientali urbani	2,0
Valore massimo dei pesi	12

L'indicatore il cui valore massimo è pari a 12 (somma dei pesi) è stato normalizzato tra 0 e 1.

Si riporta di seguito la tavola con i risultati della valutazione con riferimento alle sole aree metropolitane, dalla quale si evince come in alcune città il processo di pianificazione sia di fatto

completo (Venezia, Bologna e Roma) o molto avanzato (Genova, Bari e Ragusa). Nelle altre città il processo è appena avviato o in larga parte da completare.

#### Valori dell'indicatore di pianificazione di sviluppo sostenibile

Città metropolitane	INDICATORE DI PIANIFICAZIONE	INDICATORE NORMALIZZATO
Torino	7,5	0,6
Genova	9,5	0,8
Milano	6	0,5
Venezia	12	1,0
Bologna	12	1,0
Firenze	9,5	0,8
Roma	11,5	1,0
Napoli	3,5	0,3
Bari	8	0,7
Reggio di Calabria	2	0,2
Palermo	4,5	0,4
Messina	3	0,3
Catania	6,5	0,5
Ragusa	8	0,7
Siracusa	3,5	0,3
Cagliari	3	0,3

Fonte: elaborazioni INU

Considerando tutti gli altri Comuni capoluogo si può rilevare come il processo di pianificazione risulti non ancora avviato in sole quattro città.

#### xii. Share of national gross domestic product (GDP) that is produced in urban areas

Non sono disponibili dati disaggregati a livello comunale sul prodotto interno lordo, ma una proxy significativa, disponibile per le sole città metropolitane, è il valore aggiunto. Su questa base si può osservare il ruolo di rilievo delle grandi città nella produzione di valore (circa il 40% del totale Italia).

#### Valore aggiunto per il totale delle attività economiche per Città metropolitana. Anni 2006 e 2013, milioni di euro

Città metropolitana	milioni di euro		Peso % sul totale Italia	
	2006	2013	2006	2013
Torino	59.525,5	59.749,7	4,3	4,1
Genova	24.121,7	23.972,5	1,7	1,7
Milano	117.953,7	140.529,8	8,5	9,7
Venezia	22.197,1	22.203,2	1,6	1,5
Bologna	30.646,6	33.543,1	2,2	2,3
Firenze	28.915,2	31.330,0	2,1	2,2
Roma	128.943,7	134.150,2	9,3	9,3
Napoli	50.264,4	49.660,8	3,6	3,4
Bari	21.791,1	22.665,7	1,6	1,6
Reggio di Calabria	8.912,2	8.499,0	0,6	0,6
Messina	10.476,4	10.085,8	0,8	0,7
Palermo	19.896,8	20.458,8	1,4	1,4
Catania	16.995,1	17.312,1	1,2	1,2
Cagliari	10.831,7	11.899,8	0,8	0,8
<b>Totale Città metropolitane</b>	<b>551.471,0</b>	<b>586.060,3</b>	<b>39,7</b>	<b>40,5</b>
<b>Italia</b>	<b>1.387.889,0</b>	<b>1.446.419,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Conti economici nazionali

## **Addendum. Programmi di cooperazione internazionale**

---

L'Italia ha finanziato programmi di cooperazione internazionale tesi a sviluppare competenze e innovazione nel settore dello sviluppo urbano sostenibile.

In particolare, le attività della Cooperazione italiana in ambito urbano, negli ultimi venti anni, si sono fondate sui principi dell'Habitat Agenda definita nella Conferenza Habitat II, svoltasi a Istanbul nel 1996: un alloggio adeguato per tutti e uno sviluppo urbano sostenibile.

La Cooperazione italiana, in linea con questo modello ispiratore, ha realizzato in ambito urbano, negli ultimi vent'anni, oltre 200 progetti, per un ammontare complessivo di circa 1 miliardo di euro. Ciò è avvenuto attraverso finanziamenti agli organismi internazionali, co-finanziamenti alle ONG e agli enti locali ed, in alcuni casi, utilizzando strumenti finanziari innovativi quali, ad esempio, la conversione del debito.

L'approccio che ha caratterizzato le modalità di implementazione di buona parte dei progetti e dei programmi in ambito urbano si è basato sul processo partecipativo. Lo sviluppo urbano è un processo che richiede flessibilità ed un costante aggiustamento, verifica e coordinamento – a livello spaziale – delle politiche settoriali e la pianificazione strategica è l'unico strumento che, partendo dalla messa a punto di meccanismi partecipativi, basati sui contesti socio-economici dei Paesi partner, consente di rendere più inclusivi, dinamici e duttili i piani di sviluppo urbano.

Questo approccio, che non esclude l'utilizzo, in parallelo, anche di strumenti più tradizionali come la pianificazione urbana, ha comportato un notevole impegno in termini di risorse umane e finanziarie per il miglioramento della Governance sia a livello centrale che locale. Tale obiettivo è stato perseguito grazie ad un'intensa attività di assistenza tecnica, diretta ai governi locali e centrali dei Paesi a medio e basso reddito, finalizzata ad una gestione più efficiente, partecipativa e sostenibile delle risorse interne del Paese partner.

Gli interventi della Cooperazione Italiana in ambito urbano realizzati tra il 1996 ed il 2015 hanno costituito l'oggetto di un più approfondito rapporto realizzato e pubblicato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, quale contributo alla Conferenza di Habitat III.

I campi nei quali sono stati realizzati progetti e programmi della Cooperazione italiana in ambito urbano sono riconducibili a otto principali macro settori: Idrico, Infrastrutturale, Sociale-povertà e Salute, Patrimonio Culturale, Agricoltura Urbana, Rifiuti, Governance.

Dall'analisi delle diverse iniziative, realizzate e in corso, emerge che la Cooperazione italiana ha molto investito nell'attuazione di programmi idrici, costruendo impianti e reti per l'acqua potabile (ad esempio in Kenya con un'iniziativa connessa alla Conversione del Debito), sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue, quali i programmi infrastrutturali in Vietnam ed in Libano, nonché il programma WASH in Etiopia.

A partire dalla fine degli anni '90, inoltre, molte risorse finanziarie sono state investite in programmi di up-grading urbano soprattutto in America Latina, dove grazie ad un innovativo contesto politico e normativo è stato possibile intervenire nelle aree informali delle grandi città latino-americane (Alvorada a Belo Horizonte, Novos Alagados, Ribeira Azul e Viver Melhor a Salvador de Bahia).

Il macro-settore nel quale è stato realizzato il numero più elevato di progetti, sebbene non sia il primo in termini di risorse investite, è quello della lotta alla povertà, con particolare riferimento a quella urbana. Esso, in considerazione della sua multidimensionalità, copre sia gli aspetti sociali sia

sanitari (settore sociale-povertà-salute) (ad esempio: Humedal Abras de Mantequilla in Ecuador, SIRP-Serbian Integration of Refugees Programme in Serbia; il programma di up-grading nello slum di Korogocho)

La Cooperazione italiana, nonostante gli investimenti siano stati relativamente più modesti (circa 56 milioni di euro per 25 progetti), ha assunto un ruolo importante nella salvaguardia, valorizzazione e gestione del Patrimonio Culturale. I progetti realizzati con le principali Università italiane e con le più prestigiose scuole di restauro (IsCR e Opificio delle Pietre dure) sono considerati, in ambito internazionale, delle “best practices” e gli approcci utilizzati sono stati, in alcuni casi, adottati anche da alcune Organizzazioni Internazionali, come per il programma CHUD (Cultural Heritage and Urban Development), realizzato in Libano dalla Cooperazione italiana insieme alla World Bank, il progetto nell’Oasi di Siwa e Archeourb in Egitto e Marocco, realizzati entrambi attraverso la cooperazione “decentrata”.

In Italia, durante gli anni '90 e 2000 si è andata consolidando una nuova modalità di fare cooperazione attraverso la quale gli Enti locali e territoriali (Comuni, Province e Regioni) hanno accresciuto la propria proiezione internazionale in virtù del processo di devolution che ne ha notevolmente arricchito le competenze. In tale contesto, è andata affermandosi la cooperazione, così detta “decentrata”, volta essa stessa a valorizzare, nei Paesi partner, l’autonomia locale e la Governance del territorio, in linea con i messaggi lanciati da UN-Habitat ad Istanbul.

Le risorse per gli interventi di cooperazione “decentrata” provengono in primo luogo dal bilancio delle stesse Regioni, Province e Comuni. Sono frequenti, d’altra parte, i casi di cofinanziamento delle iniziative con fondi dell’Unione Europea o del Governo italiano, anche attraverso Trust Fund gestiti da organismi multilaterali. Altri esempi di interventi della cooperazione decentrata nel settore urbano sono l’iniziativa per la creazione di micro-giardini domestici per la sussistenza alimentare a Dakar; lo smaltimento dei rifiuti solidi a in Burkina Faso e lo smaltimento dei rifiuti plastici in Senegal.

La Cooperazione italiana ha seguito, nella programmazione delle proprie attività, un approccio di sistema che ha visto la partecipazione, insieme al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), di numerosi attori fra cui Istituzioni locali, ONG, Università, Centri di ricerca. Le attività sono state svolte in collaborazione con Organismi Internazionali, in special modo quelli appartenenti al sistema Nazioni Unite, e con l’Unione Europea.

Le due macro-regioni “Mediterraneo e Medio Oriente” e “Africa Sub-Sahariana” hanno ricevuto per progetti e programmi in ambito urbano tra il 1996 ed il 2015, rispettivamente, un ammontare di 454.585.190 euro e 432.801.081 euro, mentre l’Asia ha ricevuto 86.000.000 euro ed, infine, l’America Centrale e Meridionale ha ricevuto 83.000.000 euro. Per quanto riguarda il numero dei progetti realizzati, si sono potuti registrare 80 interventi nei Paesi del Mediterraneo e Medio Oriente, 75 nei Paesi dell’Africa Sub-Sahariana, 14 nei Paesi dell’Asia, mentre 48 sono i Progetti finanziati in America Centrale e Meridionale.

La Governance delle aree urbane nei Paesi in via di sviluppo appare come una delle sfide cruciali del XXI° secolo: sul successo o sul fallimento nella realizzazione di città sostenibili si fonderà, con molta probabilità, il successo o il fallimento delle azioni attuate dalle istituzioni pubbliche, dai governi centrali e locali, dalle agenzie di cooperazione internazionale e dalla società civile a favore dello sviluppo.

La città, infatti, non va più solo considerata, come avvenuto nel passato, un fenomeno di natura strettamente urbanistica, ma deve essere interpretata ed affrontata in tutte le sue molteplici componenti, attraverso un approccio multi-settoriale. Dagli indirizzi emersi dal dibattito

internazionale (UNGASS 2015 e Coop21 di Parigi) appare ormai con chiarezza che la città può subire conseguenze devastanti per effetto non solo della cattiva gestione e pianificazione territoriale, ma anche di altri fenomeni, naturali e non, che determinano un forte impatto sulla qualità di vita degli abitanti quali la sicurezza, il lavoro, la migrazione, lo smaltimento dei rifiuti e le conseguenze derivanti dall'aumento dell'emissione di CO2 .

Di fronte a problemi di tale rilevanza e complessità, occorre dare priorità alla costruzione di città più resilienti, flessibili e inclusive. Occorre anche che le scelte strategiche siano frutto di reali processi partecipativi in grado di coinvolgere la società civile ed i governi locali.

L'urbanizzazione, fenomeno imprescindibile per lo sviluppo socio-economico delle città, dovrà infatti essere accompagnata anche dalle conoscenze e dalle esperienze messe a disposizione da Università, da Centri di ricerca e da tutti i partner dello sviluppo, e dovrà poter contare su approcci strategici innovativi in grado di monitorare i fenomeni e di fornire risposte adeguate e tempestive. È necessaria un'attenzione particolare ai grandi temi dello sviluppo sostenibile, quali il clima, l'integrazione economica e sociale, l'innovazione e la Governance, in linea con quanto espresso nella posizione comune europea.

Appare oggi più che mai necessario un lavoro congiunto e coordinato tra istituzioni, enti pubblici e privati, società civile, del Nord come del Sud del mondo.

Occorrono modelli innovativi di partenariato - che la Conferenza delle Nazioni Unite Habitat III consentirà di discutere, condividere e rilanciare. In questo modo si potrà avviare un processo sostenibile che punti a una migliore qualità della vita urbana, in particolare nei Paesi in via di sviluppo.