

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 77

RISOLUZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

(Estensore MIRABELLI)

approvata il 22 ottobre 2014

SULLA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. LA DIMENSIONE URBANA DELLE POLITICHE DELL'UE – ELEMENTI FONDANTI DI UNA AGENDA URBANA UE (COM (2014) 490 DEFINITIVO) (n. 45)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 23 ottobre 2014

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	8

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana UE (COM (2014) 490 definitivo),

si pronuncia in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

oggi la maggioranza della popolazione europea vive in aree urbane e le città costituiscono la spina dorsale della nostra economia e della società. Le politiche europee e nazionali hanno un impatto importante sulla città, per questo è fondamentale che le politiche dell'Unione europea abbiano una dimensione urbana. I pilastri della strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, non possono essere raggiunti senza il coinvolgimento attivo delle città europee. Quello delle grandi aree urbane è un punto di vista privilegiato per capire come sia necessario adeguare sempre più le politiche europee alla dimensione delle città per far sì che uomini e donne dei paesi dell'Unione europea possano sentirsi davvero cittadini d'Europa. Per questo è importante accelerare il processo verso l'Agenda urbana europea, che metta al centro i temi fondamentali per la vita delle persone, come la mobilità, la coesione sociale, l'immigrazione e le politiche di accoglienza.

I due obiettivi principali dell'agenda urbana dell'Unione europea finora individuati sono il coordinamento e la coerenza delle politiche dell'Unione europea per riflettere meglio le esigenze della città e il coinvolgimento più forte e più diretto delle città nelle politiche europee.

L'Agenda urbana dovrebbe fornire, inoltre, un metodo di lavoro per affrontare le sfide principali che hanno davanti le città. La creazione di sedi e modalità permanenti di scambio delle esperienze e di verifica della loro efficacia diventa fondamentale per rendere le aree urbane protagoniste e promotrici delle politiche dell'Unione europea.

Così l'Agenda urbana UE può servire a migliorare il coordinamento delle politiche tra i vari livelli di *governance*, migliorare la comprensione dei contesti di sviluppo urbano in sede di concertazione e attuazione delle politiche, armonizzare e rendere coerenti le iniziative politiche, favorire i processi di partecipazione della cittadinanza alle scelte politiche, rafforzare la capacità di promuovere cambiamenti strutturali che portino alla sostenibilità territoriale, ambientale, economica e sociale delle aree urbane, avvicinare il processo decisionale dell'Unione europea ai cittadini.

Le città sono il luogo dove si concentra la maggior parte della popolazione europea, il luogo dove sono più evidenti i problemi ambientali e di coesione sociale, ma anche quello dove è più possibile mettere in campo politiche che affrontino con successo quelle contraddizioni. È per questo che – nonostante l'attuale situazione di crisi – nel 2013 è stato rilevato un miglioramento della qualità della vita, nella maggioranza delle aree urbane italiane. Da uno studio del Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il Territorio (CRESME) del 2005, emerge che innovazione, accoglienza, qualità ambientale sono le prime cause del miglioramento complessivo della vita nei comuni.

Il Fondo strutturale per lo sviluppo regionale (FESR) contribuisce al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo. Allo sviluppo urbano sostenibile il FESR oggi destina almeno il 5 per cento delle risorse del Fondo assegnate a livello nazionale. È chiaro che con la istituzione dell'Agenda urbana UE andranno spostate su questo capitolo altre risorse. Il FESR sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali.

Le città hanno dunque di fronte sfide importanti che devono diventare i temi prioritari dell'agenda europea. In tale contesto, devono essere elaborate alcune considerazioni i cui risvolti si intersecano sotto i diversi profili di seguito indicati.

Il finanziamento per la realizzazione delle opere urbane. In un periodo di scarse risorse e di politiche di rigore che impongono la riduzione delle spese anche per gli enti locali, quindi, è indispensabile, per finanziare le opere urbane necessarie, che si crei una *partnership* pubblico-privato (PPP) dove i grandi capitali privati si mettono a disposizione della pubblica utilità. In questo contesto è necessaria ed urgente una riflessione sul patto di stabilità per liberare risorse destinate agli investimenti finalizzati alle trasformazioni urbane.

Le Smart city. Bisogna ripensare le nostre città fondando lo sviluppo sull'innovazione, sulla *green economy* e sulla digitalizzazione; per questo serve però un cambio di passo anche culturale, e saper sfruttare a pieno le tecnologie per la gestione della mobilità, del *welfare*, della sanità e del risparmio energetico. Oggi è possibile sburocratizzare e garantire ai cittadini un accesso rapido ai servizi e a tutti la conoscenza in rapporto ai propri bisogni.

La coesione sociale. Nella crisi in tutte le città si allargano le disparità, occorre quindi costruire politiche di inclusione che evitino la divaricazione tra i cittadini che si trovano in condizioni economiche, lavorative e sociali differenti. Occorre altresì impegnarsi per battere la precarizzazione della condizione dei giovani e la loro esclusione dal mondo del lavoro.

La riorganizzazione del territorio. L'Unione europea, anche attraverso il Patto dei sindaci e la strategia 20-20-20, assume la riorganizzazione del territorio quale tema centrale della futura agenda urbana. Le città devono imparare a crescere senza ulteriore consumo del suolo. Va ripensato l'utilizzo del suolo, in particolare recuperando il patrimonio edilizio o gli spazi industriali inerti che possono diventare occasione di rigenerazione urbana.

Il recupero delle periferie. Troppo spesso nessuno vi ha speso tempo e denaro per far manutenzione, generando degrado urbano, ambientale e sociale. Ma sono proprio le periferie le città del futuro. Le periferie sono la grande scommessa urbana dei prossimi decenni attraverso un'operazione di rammendo urbano che le trasformi in una parte integrante delle città.

La sostenibilità delle città. Il tema della sostenibilità delle città assume in questo quadro una rilevanza straordinaria. Quattro europei su cinque vivono ormai nelle città e devono far fronte a problemi comuni: dalla cattiva qualità dell'aria al traffico, dagli elevati livelli di consumo di energia alla produzione di rifiuti e di acque reflue, alle emissioni di gas serra.

Tre sono gli obiettivi prioritari per una reale modifica nella direzione di una maggiore sostenibilità ambientale dei comportamenti dei cittadini residenti e dei *city users*:

a) ridurre la quantità di rifiuti prodotta come cardine per un'efficace politica di gestione del problema dei rifiuti urbani realmente orientata al loro riciclo e al loro recupero;

b) accrescere l'efficienza energetica sfruttando l'enorme potenziale di risparmio che caratterizza il patrimonio edilizio delle città e delle aree urbane;

c) riorganizzare la mobilità pubblica e privata nelle aree urbane. Si tratta di interventi che hanno un profondo rilievo non solo sotto il profilo ambientale, ma anche dal punto di vista economico ed occupazionale, considerato il loro evidente legame con attività produttive di natura e dimensione prevalentemente locale.

I centri urbani rappresentano quindi gli spazi dove i problemi ambientali si mostrano più gravosi e dove gli effetti negativi derivanti dall'inquinamento creano i maggiori problemi sia sulla qualità di vita sia sulla salute umana. Nelle aree urbane vive oltre la metà della popolazione

mondiale che svolge quotidianamente molteplici attività di consumo, lavoro, tempo libero, cura familiare e personale, impegni sociali. Tali attività, che hanno un rilevante impatto – diretto e indiretto – sull’ambiente in termini di produzione di emissioni, consumo di risorse naturali, influenzano le condizioni di vita collettive e pesano sui fattori che determinano i cambiamenti climatici. Tali effetti sono più o meno ampi in funzione dei diversi stili di vita, delle abitudini di consumo e dello specifico contesto geografico. Combattere i cambiamenti climatici è una delle maggiori sfide alle quali ci troviamo di fronte. Ridurre l’impatto negativo degli agglomerati urbani e migliorare la qualità dell’ambiente urbano, rendendo le città luoghi di vita, lavoro e investimento più attraenti e più sani devono pertanto essere tra i principali obiettivi delle politiche urbane.

Quindi rispetto alla sostenibilità ambientale le aree urbane occupano un ruolo di indubbio rilievo.

In particolare si ritiene che oggi le aree metropolitane siano responsabili di più del 75 per cento dei consumi di energia e di circa l’80 per cento delle emissioni climalteranti. È quindi necessario che proprio sulle aree metropolitane si concentri una maggiore attenzione nella definizione dell’agenda europea.

Il peso complessivo delle emissioni associate al settore residenziale, al terziario, alle istituzioni e al trasporto in Italia è infatti andato crescendo nel corso dell’ultimo ventennio, passando dal 33 per cento del totale del 1990 al 37 per cento del 2008. Particolarmente evidente è la crescita del settore dei trasporti (+20,39 per cento) che costituisce, in realtà non solo in Italia, l’anello debole nell’ambito dei più generali sforzi compiuti nella lotta ai cambiamenti climatici.

La promozione di pratiche virtuose di consumo delle risorse naturali. Occorre promuovere comportamenti virtuosi da parte dei cittadini con riferimento al consumo di risorse naturali – come l’acqua – ai fabbisogni energetici, alla produzione di rifiuti ed alle scelte di mobilità può avere un indubbio ruolo sulla sostenibilità ambientale delle aree urbane e non solo. In effetti, condotte maggiormente sostenibili sotto il profilo ambientale da parte dei singoli cittadini possono consentire tanto il miglioramento delle condizioni ambientali delle aree nelle quali risiedono, quanto contribuire al raggiungimento delle stesse condizioni a livello nazionale e globale. La modifica nella direzione di una maggiore sostenibilità ambientale dei comportamenti e delle scelte di consumo dei singoli cittadini è infatti un aspetto imprescindibile se l’intento è quello di un radicale cambiamento delle relazioni economiche e sociali con l’ambiente. Si tratta di rendere consapevole il cittadino del legame e delle relazioni esistenti fra le azioni che svolge quotidianamente e l’ambiente e di sostenere a livello normativo mediante un sistema di regole e di incentivi che ne valorizzi pienamente il possibile contributo nella riduzione dell’impatto ambientale. Anche nella prospettiva descritta, le città metropolitane sono indubbiamente un ambito privilegiato.

I grandi eventi e le politiche urbane. I grandi eventi sono una finestra di opportunità per le politiche urbane. Per le aree urbane, infatti, l'essere sede di eventi di rilevanza internazionale è parte fondante di una strategia orientata in senso economico o *pro-growth*, poiché essi sono «fonte di vantaggi competitivi nell'arena internazionale». Il posizionamento delle aree metropolitane nella competizione internazionale è assunta dal sistema politico italiano come questione di interesse strategico nazionale, ciò che ha comportato anche in Italia l'attivazione di politiche pubbliche urbane in occasione di grandi eventi. Lo Stato infatti interviene con proprie politiche accompagnando (o perfino guidando) gli attori del governo locale. Questo dà luogo a reti e coalizioni anche trasversali rispetto agli assetti politici.

Promozione del patrimonio culturale e artistico delle aree urbane. È importante favorire la promozione, oltre ai confini europei, e lo sviluppo del patrimonio culturale e artistico che caratterizza le aree urbane, affinché tale patrimonio possa costituire un volano per la crescita di turismo, economia e occupazione.

Occorre altresì valorizzare le aree periurbane che ospitano attività agricole spesso di nicchia e legate alla richiesta di produzioni di qualità a chilometri zero. Le potenzialità progettuali di queste discontinuità rurali nelle aree urbanizzate possono consentire importanti innovazioni sia in termini di modelli di consumo sia con riferimento agli scenari urbanistici.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: MIRABELLI)

22 ottobre 2014

La Commissione,

considerato che l'atto COM (2014) 490 definitivo si propone di allargare il dibattito in merito all'eventualità di stabilire un'agenda urbana dell'Unione europea, partendo dai risultati del forum CITIES – Città del futuro, organizzato dalla Commissione europea il 17-18 febbraio 2014;

considerato che esso consta di cinque sezioni, di cui la prima delinea la situazione di fatto concernente le città, la seconda la politica urbana messa in atto fino ad oggi a livello europeo e nazionale, la terza le istanze emerse in favore della necessità di un'agenda urbana dell'Unione europea, la quarta dà uno sguardo alla dimensione globale dello sviluppo urbano e la quinta delinea i punti sottoposti a consultazione;

ricordato che l'idea di un'agenda urbana dell'Unione europea emerse già nel 1997, con la comunicazione della Commissione europea «La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo» (COM (1997) 197), in cui si ravvisava la necessità di rafforzare la funzione delle città europee come centri di integrazione socioculturale, di fonte di prosperità economica e di sviluppo sostenibile, nonché di base stessa della democrazia, e che più di recente si sono pronunciati a favore di un'agenda urbana dell'Unione europea il Parlamento europeo (2011), il Comitato delle regioni (2013), la rete delle principali città europee *Eurocities* (2014) e numerose altre organizzazioni, nonché alcuni Governi che hanno formulato una proposta di un'agenda urbana nel contesto della cooperazione intergovernativa, sulla base della Carta di Lipsia del 2007, portata avanti anche dalle Presidenze lituana, greca e italiana del Consiglio UE (cfr. Programma di 18 mesi del Consiglio del 16 giugno 2014);

considerato che le città europee, dove attualmente vive circa il 72 per cento della popolazione dell'Unione, il cui livello dovrebbe superare l'80 per cento entro il 2050, sono importanti motori economici dell'Unione (il 67 per cento del PIL europeo è prodotto nelle regioni metropolitane) e di notevole importanza per realizzare la strategia Europa 2020 e lo sviluppo economico, sociale e territoriale dell'Unione europea. Con il passaggio da un'economia basata sui servizi a un'economia basata sulla conoscenza e con la crescente digitalizzazione della società, le città

sono diventate i pilastri economici e i motori dell'occupazione dell'Unione europea. L'innovazione e le nuove forme di attività economica trovano origine nelle città. Queste ultime sono anche le fucine dell'arte, della cultura e della creatività, da cui esse stesse e i loro cittadini traggono identità. Le città costituiscono così un punto di forza importante per l'Unione europea nella concorrenza internazionale con le altre parti del mondo. Allo stesso tempo, nonostante le potenzialità delle città di promuovere la crescita, è proprio nelle città che si riscontrano i tassi di disoccupazione più elevati. A fronte della globalizzazione, della recente crisi e del calo della produzione manifatturiera, molte città hanno osservato una dequalificazione della propria forza lavoro e un aumento di posti di lavoro poco qualificati nel settore dei servizi e di lavoratori poveri. La quota della popolazione a rischio di povertà è aumentata. Molte città si trovano a far fronte a un significativo aumento dell'esclusione, della segregazione e della polarizzazione sociale. Inoltre, le limitate risorse economiche pubbliche, aggravate dalla crisi, non consente alle strutture amministrative e urbane di far fronte alle esigenze derivanti della crescente urbanizzazione, con conseguenze negative sulla qualità della vita, della circolazione, delle condizioni ambientali, della coesione e della competitività;

considerato che, secondo il documento della Commissione europea «Città del futuro – sfide, idee, anticipazioni», dell'ottobre 2011, la città dovrebbe essere considerata come un luogo dallo sviluppo sociale avanzato, con un grado elevato di coesione sociale, e servizi abitativi, sanitari ed educativi rivolti a tutti; dovrebbe essere una piattaforma per la democrazia, il dialogo culturale e la diversità; un luogo verde, di rinascita ecologica e ambientale; un posto attrattivo e un motore della crescita economica;

considerato che, secondo il documento conclusivo del forum CITIES – Città del futuro, organizzato dalla Commissione europea il 17-18 febbraio 2014, le città sono moltiplicatori di ricchezza e di innovazione, sono luogo principale per affrontare le sfide sociali e ambientali, e luogo principale di legittimità democratica e di implementazione delle politiche europee, essendo il livello di governo più vicino a cittadini e dove risiede quasi il 75 per cento della popolazione,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

si ritiene necessario sviluppare una visione specifica a livello europeo della realtà urbana, per assicurare maggiore coerenza tra le diverse politiche dell'Unione europea che presentano direttamente o indirettamente una dimensione urbana, al fine di assicurare maggiore efficacia alle stesse politiche e di sfruttare al meglio tutte le potenzialità del tessuto urbano, avvicinando il processo decisionale dell'Unione europea ai cittadini, e rafforzando la *governance* multilivello;

in relazione al principio di *governance* multilivello, si condivide quanto prospettato nel parere del Comitato delle regioni nel parere del 26 giugno 2014 «Verso una politica urbana integrata per l'Unione euro-

pea», secondo cui si auspica il coinvolgimento di rappresentanti delle città in maniera strutturale nel processo di elaborazione delle politiche europee (ad esempio, attraverso la partecipazione a gruppi di esperti), in modo da migliorare, sulla base di esperienze pratiche e di dati concreti, la sintonia attorno alla dimensione urbana nelle politiche europee, valutando meglio le conseguenze che le iniziative politiche e le regolamentazioni possono avere sulle città e mitigando il rischio di avere politiche europee incoerenti e non connesse con le realtà che operano sul campo;

si ritiene inoltre che l'elaborazione e l'attuazione di una concreta agenda urbana europea consenta di promuovere lo scambio, tra le amministrazioni comunali dei diversi Stati membri, delle migliori pratiche nella gestione urbanistica e delle soluzioni adottabili a determinate problematiche, mutuandole dalle esperienze maturate dalle amministrazioni di altre città europee;

in relazione agli ambiti su cui focalizzare la futura agenda urbana, si ritiene opportuno procedere sul doppio binario della coerenza da assicurare alla dimensione urbana nelle diverse politiche dell'Unione europea e dell'individuazione di un numero limitato di sfide prioritarie proprie delle città, su cui concentrare l'attenzione e le risorse;

riguardo a queste ultime, si ritiene essenziale dedicare attenzione alle diverse e specifiche potenzialità urbane da rafforzare e sviluppare, e da promuovere anche al di là dei confini dell'Unione, tra cui in particolare quella del patrimonio culturale e artistico come volano in grado di dare impulso sostanziale alla crescita dell'economia e dell'occupazione, e al miglioramento delle condizioni ambientali, di economia verde, di viabilità e di tutti i servizi sociali e culturali destinati ai cittadini e ai turisti;

con riferimento all'uso dei fondi strutturali ed eventualmente alla costituzione di un fondo *ad hoc* per le politiche urbane, si ritiene essenziale focalizzare l'attenzione della futura agenda urbana sullo sviluppo dell'economia verde, per far divenire le città un terreno privilegiato per lo sviluppo e l'applicazione di innovazioni tecnologiche e gestionali, dirette al miglioramento della qualità della vita urbana e della qualità dell'ambiente;

si ritiene, infine, necessario dedicare attenzione specifica all'elaborazione e all'attuazione di concrete strategie dirette a interrompere la spirale di povertà, soprattutto giovanile, che si registra nelle città, sfruttando le potenzialità specifiche delle diverse realtà urbane nonché le possibili sinergie con i territori rurali circostanti le città;

a tale ultimo riguardo, si ritiene opportuno valorizzare le aree metropolitane e le zone periferiche soprattutto delle grandi città, quale ambito di collegamento fra la realtà urbana e quella rurale, per lo sviluppo di importanti sinergie nella produzione e nel commercio dei prodotti agroalimentari, nello sviluppo di soluzioni a problematiche urbane di carattere sociale, nonché per contribuire alla valorizzazione del contesto rurale e al mantenimento idrogeologico dei territori a rischio. Analogamente, per

quanto riguarda i centri urbani minori, si ritiene opportuno focalizzare le politiche su una prospettiva intercomunale, al fine di razionalizzare lo sviluppo dei diversi servizi e attività sociali ed economici, tra i diversi comuni interessati.

