

Emerge quindi la necessità di inquadrare le azioni volte alla promozione delle fonti rinnovabili in una strategia per lo sviluppo del sistema elettrico italiano nel suo complesso, volta a superare gli squilibri territoriali, a rafforzare il coordinamento tra gli enti di governo del settore e tra le scelte in materia d'energia e le politiche territoriali. È questa l'impostazione seguita dal Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, laddove per gli interventi relativi alla promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica si assume anche un'ottica interregionale, al fine di valorizzare le diverse vocazioni territoriali, con l'attivazione di filiere produttive nel settore, rendendole al contempo coerenti con gli obiettivi strategici di sistema.

RIQUADRO I – LA PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA ENERGETICA NEGLI USI FINALI

Nonostante la modesta performance dell'economia italiana negli ultimi anni e l'aumento dei prezzi dei combustibili, i consumi di energia, e in particolare quelli di elettricità, mostrano una generale tendenza all'aumento, soprattutto nel settore degli usi civili¹. Il miglioramento del rendimento energetico delle apparecchiature non riesce a bilanciare l'aumento del loro utilizzo, determinato da vari fattori, tra cui l'informatizzazione dei servizi alla produzione e della Pubblica Amministrazione e il cambiamento dei modelli di consumo. In particolare, nel comparto domestico, i consumi elettrici pro capite sono aumentati in tutte le Regioni, e maggiormente nel Mezzogiorno, determinando una convergenza tra le aree del Paese.

Il miglioramento dell'efficienza energetica negli usi finali rappresenta, quindi, una priorità per affrontare adeguatamente i problemi energetici e ambientali. Per questo, la Direttiva 2006/32/CE ha posto obiettivi nazionali, ancorché indicativi, di risparmio negli usi finali di energia, mentre si sono moltiplicate le iniziative di promozione dell'efficienza energetica ai vari livelli di governo, da ultimo con la legge finanziaria 2007.

Nel 2005, l'Italia ha avviato un sistema di titoli negoziabili, i Titoli di Efficienza Energetica (TEE), per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali, con l'obiettivo di conseguire nel periodo 2005-2009 un risparmio complessivo di energia primaria pari a 5,8 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, ripartito in obiettivi annui crescenti nel tempo posti a carico dei maggiori distributori di elettricità e gas. Nel primo anno di attuazione del sistema, tutti i distributori obbligati hanno conseguito i propri obiettivi e sono stati certificati incrementi di efficienza energetica, con associata emissione di TEE, largamente superiori agli obiettivi

¹ Nel periodo 2000-2005, i consumi finali di energia (al netto degli usi non energetici e dei bunkeraggi) sono aumentati dell'8,7 per cento. I consumi per usi civili (settore domestico, del commercio, dei servizi e della Pubblica Amministrazione) sono cresciuti del 18,5 per cento nel periodo considerato, mentre gli altri settori economici (industria, agricoltura e trasporti) hanno presentato incrementi più modesti (dati elaborati dai Bilanci Energetici Nazionali disponibili sul sito <http://dgerm.attivitaproduttive.gov.it/dgerm>).

prefissati². Il 75 per cento dei risparmi complessivi è intervenuto nel comparto elettrico. Il 60 per cento dei progetti ha interessato gli usi elettrici nel settore civile e l'illuminazione pubblica, con l'applicazione di tecnologie ormai mature e interventi di piccola taglia e di rapida esecuzione, che difficilmente potranno avere degli impatti strutturali sugli usi finali di energia. Residuali gli interventi nel settore industriale.

Gli interventi dei distributori si sono concentrati quasi esclusivamente nel Centro-Nord. Solo il 20 per cento dei risparmi sono stati conseguiti con progetti realizzati nel Mezzogiorno, ad opera prevalentemente delle società di servizi energetici (ESCO)³. Queste hanno svolto un ruolo fondamentale, realizzando sull'intero territorio nazionale il 65 per cento dei risparmi certificati. A fine maggio 2006, risultavano accreditati presso l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) 577 ESCo, di cui meno del 20 per cento localizzato nelle Regioni del Sud. Tuttavia, se si considerano le società⁴ che hanno anche operato almeno un intervento di risparmio energetico certificato dall'AEEG, il numero totale scende a 56, di cui solo 9 localizzate nel Mezzogiorno, prevalentemente in Campania. Nel complesso, quindi, le aree meridionali appaiono meno coinvolte nel sistema di incentivazione, probabilmente a causa della minore sensibilità degli utenti al tema del risparmio energetico, ma anche della inferiore disponibilità di personale tecnico specializzato e della scarsa attenzione dimostrata dai distributori.

Il sistema dei TEE ha contribuito ad aumentare l'informazione disponibile e a sensibilizzare gli utenti finali sul tema del risparmio energetico, anche attraverso la spinta a costituire soggetti specializzati nell'offerta di servizi energetici⁵. Tuttavia, molto resta ancora da fare, soprattutto per l'introduzione di tecnologie innovative sia nell'industria, sia negli usi civili, e in particolare per l'efficienza energetica e l'integrazione delle fonti rinnovabili e della cogenerazione negli edifici, nonché per rafforzare la rete di servizi e le competenze per la gestione e manutenzione degli interventi.

È proprio in questa direzione che la politica regionale unitaria 2007-2013 si sta muovendo, al fine di tradurre il miglioramento dell'efficienza energetica in occasioni di innovazione e accrescimento delle competenze, e per tale via, in incremento della competitività dei territori e delle opportunità di occupazione.

² Il sistema è stato avviato con i decreti del Ministro delle Attività Produttive (di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) del 20 luglio 2004, che impongono ai distributori di energia elettrica e gas (con più di 100.000 utenti) obblighi quantitativi di risparmio energetico in base alla rispettiva quota di mercato. I distributori soggetti all'obbligo possono adempiere i propri obblighi realizzando progetti di risparmio energetico a favore degli utenti finali, anche tramite le società di servizi energetici (ESCO), oppure detenendo, in tutto o in parte, un ammontare equivalente di TEE. I TEE sono titoli negoziabili emessi dal Gestore del Mercato Elettrico (GME) a favore dei soggetti che hanno conseguito risparmi energetici, incluse le ESCo, e possono essere scambiati su un apposito mercato gestito dal GME e con contratti bilaterali. Quindi, per ogni anno di riferimento, i distributori devono detenere un numero di TEE equivalente all'obiettivo stabilito, ottenuti in corrispettivo di interventi realizzati e/o acquisiti sul mercato.

³ Tuttavia, va rilevato che circa il 60 per cento di questi risparmi è stato ottenuto con interventi realizzati tra il 2001 e il 2005, per i quali sono stati riconosciuti i TEE. Per approfondimenti, si veda Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Primo rapporto annuale sul meccanismo dei titoli di efficienza energetica*, 2006, da cui sono tratti anche i dati riportati nel testo.

⁴ Le società di servizi energetici sono imprese, anche artigiane, che hanno come oggetto sociale, anche non esclusivo, l'offerta di servizi integrati per la realizzazione e la gestione di interventi di risparmio energetico.

⁵ La riqualificazione energetica degli edifici è uno dei settori a più elevato potenziale di riduzione dei consumi di energia. Con il D.lgs. 192/2005 è stata recepita la Direttiva 2002/91/CE, volta a promuovere il miglioramento della prestazione energetica degli edifici, attraverso l'applicazione di requisiti minimi e la certificazione energetica per gli edifici di nuova costruzione o soggetti a grandi ristrutturazioni.

11.4 Dimensione territoriale dei servizi: aree urbane e sistemi rurali

11.4.1 Il disagio sociale nelle città

Negli anni più recenti, il DPS si è impegnato in attività di ricerca sulle città italiane, analizzandone i fenomeni economici e imprenditoriali, le dinamiche demografiche e sociali, e lo stock e i flussi di servizi avanzati che ne trainano la crescita e la competitività. La fotografia ottenuta ha informato l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale per il 2007-2013 che, nella Priorità 8 dedicata alla *Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*, indica le strategie e gli obiettivi per sostenere il contributo dei maggiori sistemi urbani alle economie regionali e nazionale. Tuttavia, accanto allo sviluppo economico, la futura programmazione considera le città anche come centro delle strategie per lo sviluppo sociale, riconoscendole come i luoghi dove si riflettono più rapidamente e marcatamente le tendenze, le trasformazioni e le sfide della società contemporanea. In particolare, nuovi fenomeni quali l'integrazione o la segregazione spaziale e sociale delle comunità di immigrati, l'invecchiamento della popolazione in specifici quartieri, il degrado di infrastrutture dell'edilizia popolare, gli effetti urbani e socio-occupazionali della de-industrializzazione, possono rappresentare fonti di disagio e tensione sociale, spesso concentrati in zone circoscritte delle medie e grandi aree urbane.

Statistiche e criteri
per politiche sociali
infra-comunali

Per politiche di sviluppo efficaci, l'azione di contrasto all'esclusione sociale da parte delle amministrazioni locali interessa la scala infra-comunale. Ciò nondimeno, la definizione delle molteplici dimensioni del disagio, e l'individuazione delle aree e dei quartieri dove queste si concentrano, sono processi analitici fortemente penalizzati dalla scarsità di dati e informazioni oggettive. Infatti, le rilevazioni statistiche, già rare e infrequenti a livello comunale, divengono particolarmente frammentate su scala infra-comunale, non essendo disponibili analisi periodiche realizzate su aree o quartieri con metodologie sufficientemente omogenee¹. Al momento di impostare programmi e progetti di inclusione sociale, si rivela quindi un significativo deficit conoscitivo nella misurazione e localizzazione del disagio.

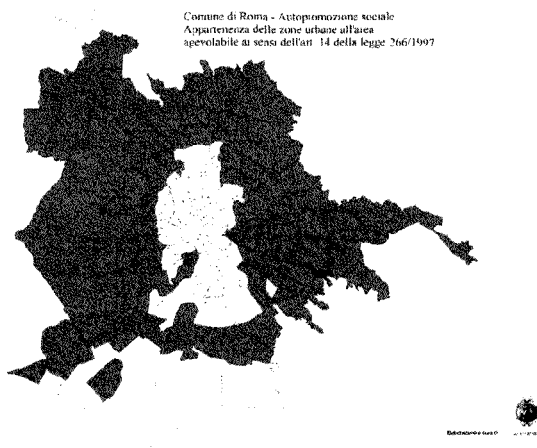
La Commissione Europea ha fornito, seppur indirettamente, una propria lettura degli elementi caratterizzanti di un "quartiere in crisi" quando, nel 2000, ha definito i criteri per l'individuazione delle zone ammissibili al Programma *Urban II*. Accanto

¹ Come accade invece ad esempio negli Stati Uniti, dove l'unità infra-comunale corrispondente al codice postale (lo *zip code*) è sistematicamente utilizzata per statistiche territoriali di ogni tipo.

ad una soglia minima di ventimila abitanti per le aree bersaglio, la CE stabiliva che la partecipazione al programma fosse limitata ad aree urbane che soddisfacessero almeno tre criteri selezionati tra un set di più variabili². Per la diversa natura e misurabilità dei fenomeni sottesi a tali criteri e le differenti priorità dei singoli stati membri nelle politiche di sviluppo, ogni paese ne ha differenziato l'applicazione per la selezione delle aree-bersaglio.

Altre misurazioni dei fenomeni di marginalità nelle città prediligono la dimensione socioeconomica e occupazionale del disagio. Ad esempio, è il caso delle Zone Franche Urbane in Francia, aree infra-comunali di dimensione minima di diecimila abitanti dove concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. Per i criteri, le ZFU sono caratterizzate dai seguenti indicatori: un livello di disoccupazione almeno superiore alla media nazionale; una prevalenza di popolazione giovane; una forte incidenza di non diplomati; e un basso contributo fiscale pro capite.

Figura II.28 - ZONE DI ROMA CONSIDERATE AGEVOLABILI AI FINI DELLA L. 266/1997



Fonte: Comune di Roma (1995)

Anche in Italia, alcune amministrazioni comunali, con scopi e metodologie diverse, hanno realizzato una lettura del disagio sul proprio territorio utilizzando informazione statistica rilevata localmente. Ad esempio, per selezionare le aree

² Nello specifico: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; scarsa attività economica; notevole povertà ed emarginazione; esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali; forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; basso livello d'istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico; elevata criminalità; andamento demografico precario; e ambiente particolarmente degradato. Vedi: Comunicazione della Commissione agli Stati Membri, Orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la revitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile Urban II, (2000)1100, 28/04/2000.

bersaglio per un programma per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano³, la città di Roma, sfruttando i dati localmente disponibili e l'articolazione urbanistica in zone urbane e municipi del nuovo PRG, identifica il disagio attraverso un indice che combina variabili di sviluppo (livello di scolarizzazione, indice di dipendenza) e di vivibilità (offerta di servizi sociali e culturali, accessibilità). La Figura II.28 mostra i risultati spaziali dell'analisi (in scuro, l'ampia porzione di città dove le piccole imprese sono ammissibili al finanziamento).

Le geografie del
disagio in città e
quartieri

Al di là delle iniziative intraprese da singole amministrazioni, si osserva la virtuale inesistenza di analisi e fonti quantitative utili a identificare e misurare i fattori e la distribuzione spaziale *infra-comunale* del disagio per un campione più numeroso e trasversale di città e aree urbane. A tal fine, nel 2005, è stato realizzato uno studio sperimentale sulla base dei nuovi dati disponibili delle sezioni censuarie del 2001 in venti province e aree urbane⁴. L'evidenza raccolta nello studio ha permesso la formulazione di una serie di ipotesi sulla geografia del disagio in Italia. La scelta delle sezioni censuarie (ovvero, le microaree corrispondenti alle sezioni di censimento) come unità spaziali permette di procedere ad una successiva aggregazione dei dati per unità territoriali più ampie (quartieri, circoscrizioni, municipi, etc.). Per isolare le fonti di disagio, lo studio ha considerato un set di circa quaranta variabili socio-demografiche costruite a partire da dati ufficiali⁵, aggregate in tre indici che, componendo le suddette variabili, riflettono diverse dimensioni dei fenomeni di disagio sociale:

1. La *dimensione lavorativa*, che considera indicatori su tasso di disoccupazione, tasso di attività e tasso di occupazione per misurare la partecipazione ad un mercato del lavoro efficiente dei cittadini nelle diverse sezioni censuarie;
2. La *dimensione socio-relazionale*, che considera indicatori relativi alla percentuale di anziani, di famiglie senza nucleo, e di persone divorziate, separate, o vedove. Tali variabili, fortemente associate tra loro, misurano il dissolvimento della famiglia che, anche secondo recenti studi dell'Istat,

³ Uno dei dieci comuni italiani interessati dalla legge di finanziamento di piccole imprese in aree degradate prevista dall'art.14 della 266/1997.

⁴ Su incarico e con supervisione del DPS-UVAL e della Regione Toscana, lo studio è stato realizzato da una collaborazione tra l'Istituto di Ricerche e Interventi Sociali (Iris) di Prato, Università di Firenze e Università di Roma Tre nell'ambito della ricerca: *Politiche economiche e per la competitività di città e reti urbane nella futura programmazione in Ob.2*, 2006. Alcuni risultati della ricerca sono stati presentati nel Rapporto DPS 2005 (p.144-151).

⁵ Per la metodologia utilizzata e per accedere alla versione completa dello studio, vedi: *La geografia del disagio sociale nelle città italiane*, http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp.

rappresenta oggi uno dei principali eventi di vulnerabilità e della caduta in povertà;

3. La *condizione abitativa*, ovvero indici quali la mancanza del telefono, dell'impianto di riscaldamento, dei servizi igienici, dell'acqua calda, considerati come fattori di inadeguatezza e disagio abitativo. Per questa dimensione, il comportamento statistico delle variabili nel campione di città considerato ha individuato come particolarmente rilevanti: l'incidenza percentuale di abitazioni senza riscaldamento, di abitazioni vuote, e di abitazioni sfornite di linea telefonica.

La costruzione di numeri indice per ciascuna dimensione permette di circoscrivere porzioni di città da classificare gerarchicamente in base allo strutturarsi locale del disagio. In questo modo, è possibile identificare i quartieri e le aree maggiormente colpite dai fenomeni di esclusione che potrebbero essere oggetto di specifiche politiche di recupero.

Tavola II.19 – RESIDENTI PER PROVINCIA E ZONE A POSSIBILE ESCLUSIONE SOCIALE
(valore percentuale di colonna)

	MI	RM	NA	TO	PD	VR	VE	BO	MO	PR	FI	LI	PO	GEN
Senza disagio	58,4	54,5	57,2	60,9	68,0	66,5	68,4	58,0	67,5	74,1	60,1	61,4	62,0	59,8
Disagio lavorativo	14,3	16,9	18,8	16,6	10,5	10,3	13,1	14,9	10,3	9,8	14,0	13,9	15,5	15,2
Socio-relazionale	6,7	5,2	4,9	5,0	6,1	4,9	3,4	7,6	4,5	3,8	6,1	4,0	4,8	5,5
Fam. rischio povertà	5,7	6,8	4,2	6,5	3,8	5,3	4,5	5,2	4,7	3,7	6,5	6,0	5,7	5,6
Disagio singolo	26,7	28,9	27,9	28,0	20,4	20,5	21,0	27,7	19,6	17,3	26,5	23,8	25,9	26,2
Lav. + socio-relaz.	0,5	0,7	0,7	1,1	1,1	1,5	0,8	1,6	0,8	0,7	1,4	1,0	1,4	0,9
Lav. + fam. Risc. pov.	1,7	2,0	1,6	1,7	0,9	1,2	1,3	1,2	1,3	1,1	1,6	1,6	1,2	1,6
Soc.-rel. + fam. risc.	9,3	12,4	10,8	6,1	7,3	7,6	6,5	7,7	7,7	4,5	7,7	7,3	7,6	9,1
Disagio doppio	11,5	15,1	13,1	8,9	9,3	10,2	8,6	10,6	9,8	6,4	10,8	10,0	10,2	11,6
Lav. + soc. + fam.	3,3	1,6	1,8	2,2	2,3	2,8	2,0	3,7	3,0	2,2	2,6	4,8	1,9	2,4
Disagio triplo														
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

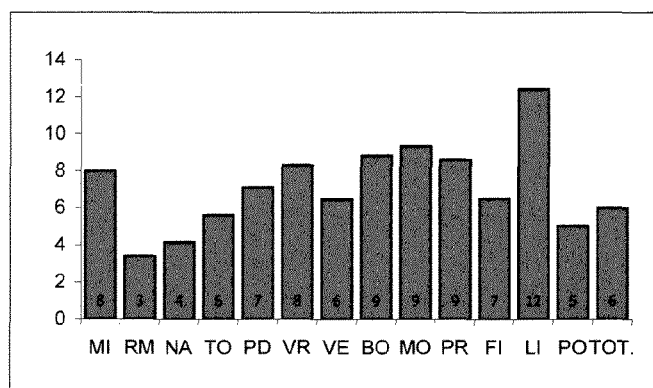
Fonte: Ricerca DPS-UVAI e Regione Toscana; elaborazioni IRIS e Università di Firenze su dati Istat 2001

La Tavola II.19 (con dati relativi a 14 delle 20 province interessate dall'analisi delle sezioni censuarie) evidenzia che in nessun contesto si manifesta una frattura sociale tale per cui una maggioranza risiede in zone dove non è presente alcuna forma di esclusione, mentre una minoranza si concentra in zone dove si manifestano due o più tra le forme di esclusione considerate. Più che di una struttura cittadina dicotomizzata (sotto il profilo socioeconomico e spaziale) tra inclusi ed esclusi, le dimensioni e le variabili qui considerate definiscono un quadro dove prevalgono condizioni intermedie di esclusione sociale.

Nelle zone dove prevale una sola dimensione di disagio, domina quello lavorativo, che identifica le aree urbane con un basso coinvolgimento dei cittadini nel mercato del lavoro. Le forme di esclusione occupazionale appaiono particolarmente accentuate nelle sezioni delle province di Torino, Roma e, soprattutto, di Napoli. È invece attenuata tra quelle di Padova, Modena, Verona e di Parma. La concentrazione della popolazione nelle zone a doppio disagio riguarda, invece, l'ambito dei legami socio-relazionali: la maggior parte di coloro che risiedono nelle zone in cui il disagio è duplice vivono in contesti in cui la rottura dei legami affettivi è associata ad un alto numero di famiglie a rischio povertà (definite da persone sole con più di 65 anni, e da famiglie mono-genitoriali con meno di 35 anni). La tendenza a risiedere in queste aree è maggiore per le popolazioni di Milano, Napoli, e soprattutto di Roma.

Se si concentra l'attenzione sulle categorie estreme (zone senza disagio e zone a disagio triplice), possiamo individuare quanto in ogni contesto sia presente una polarizzazione nella collocazione spaziale dei residenti. Dal semplice rapporto percentuale tra la quota di popolazione che risiede nelle zone a triplice disagio e quella più ampia che vive in zone in cui si manifesta almeno una delle possibili forme di disagio⁶ otteniamo una misura di quanto in ogni area metropolitana la popolazione è marginalizzata, rilevando la tendenza della minoranza svantaggiata a risiedere in contesti in cui le forme del disagio si cumulano.

Figura II.29 – INDICE DI POLARIZZAZIONE RESIDENZIALE



Fonte: Ricerca DPS-UVAL e Regione Toscana; elaborazioni IRIS e Università di Firenze su dati Istat 2001

⁶ Il valore di quest'indice varia tra 0 (se nessuno risiede in contesti dove è triplice il cumulo degli svantaggi) e 100 (quanto tutta la minoranza svantaggiata risiede in zone a triplice cumulo).

La Figura II.29 indica che, nelle aree urbane considerate, i livelli di polarizzazione residenziale sono comunque piuttosto bassi. Si notano però delle differenze. Livorno è il contesto in cui è più alta la tendenza a risiedere in zone dove lo svantaggio sociale è caratterizzato contemporaneamente da un basso livello di coinvolgimento in un mercato del lavoro efficiente e da una forte dissoluzione dei legami familiari che porta all'aumento del rischio di impoverimento. A livelli medi di polarizzazione residenziale troviamo i contesti di Modena, Bologna, Parma, Verona e, a livelli sempre minori, Milano, sebbene quest'ultima abbia rispetto alla prima una maggior quota di popolazione che risiede nelle aree a triplice cumulo di svantaggi. Infine, i livelli più bassi li troviamo a Prato, Napoli e a Roma.

I risultati nelle 20 province suggeriscono altre considerazioni sulla *distribuzione spaziale* delle dimensioni di disagio tra la città capoluogo centro ed i comuni limitrofi:

- I fenomeni di esclusione dal mercato del lavoro sono invece equamente distribuiti tra centro e periferie.
- Il degrado abitativo appare maggiore nei comuni della prima e della seconda cintura metropolitana che non nel centro urbano.
- Il centro cittadino è invece caratterizzato da una maggiore concentrazione del disagio socio-relazionale. Tuttavia, nelle cinture urbane esso tende a manifestarsi assieme all'inutilizzo del patrimonio abitativo molto più di quanto non avvenga nei cuori metropolitani.
- Un'interessante dimensione nell'analisi riguarda la popolazione immigrata. Considerata solo marginalmente nella ricerca e su un numero molto limitato di casi, l'analisi non ha risultati generalizzabili ma fornisce alcune sorprendenti intuizioni che smentiscono diffusi luoghi comuni. Ad esempio, è il caso della città di Prato, dove si scopre non soltanto che le zone di disagio non sono quelle a maggiore densità di stranieri, ma anche che la popolazione cinese (che l'immaginario collettivo considera chiusa e separata) risulta ben integrata in quartieri a prevalenza italiana, rispetto invece alla molto più segregata comunità pakistana⁷.

⁷ Per la monografia su Prato, scaturita dalla ricerca DPS -Regione Toscana, vedi: D. Fanfani, M. Radini, "Prato: dalla città fabbrica alla società multiculturale" in L. Fregolent (a cura di) *Periferie come banlieues?* (in corso di pubblicazione).