



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.02.2004  
COM(2004)60 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano**

## INDICE

<b>1.</b>	<b>Introduzione e quadro generale.....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Temi prioritari.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.</b>	<b>Gestione urbana sostenibile.....</b>	<b>8</b>
2.1.1.	Perché la gestione urbana sostenibile è una priorità .....	8
2.1.2.	Iniziative comunitarie in corso sulla gestione urbana sostenibile.....	10
2.1.3.	Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione della gestione urbana sostenibile.....	11
<b>2.2.</b>	<b>Trasporto urbano sostenibile .....</b>	<b>14</b>
2.2.1.	Perché il trasporto urbano sostenibile è una priorità .....	14
2.2.2.	Iniziative comunitarie in corso sul trasporto urbano.....	16
2.2.3.	Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione del trasporto urbano sostenibile.....	19
<b>2.3.</b>	<b>Edilizia sostenibile.....</b>	<b>22</b>
2.3.1.	Perché l'edilizia sostenibile è una priorità .....	22
2.3.2.	Iniziative comunitarie in corso sull'edilizia sostenibile.....	24
2.3.3.	Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione dell'edilizia sostenibile.....	24
<b>2.4.</b>	<b>Progettazione urbana sostenibile.....</b>	<b>27</b>
2.4.1.	Perché la progettazione urbana sostenibile è una priorità.....	27
2.4.2.	Iniziative comunitarie in corso sulla progettazione urbana.....	30
2.4.3.	Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione della progettazione urbana sostenibile.....	32
<b>3.</b>	<b>Per una strategia più integrata .....</b>	<b>34</b>
3.1.	Integrazione a livello orizzontale nell'ambito delle politiche comunitarie .....	34
3.2.	Integrazione orizzontale nell'ambito della politica ambientale comunitaria.....	36
3.3.	Integrazione tra i vari livelli di amministrazione .....	37
<b>4.</b>	<b>Indicatori, dati, obiettivi e rapporti.....</b>	<b>38</b>
<b>5.</b>	<b>Adozione generalizzata delle buone pratiche a livello locale .....</b>	<b>41</b>
5.1.	Amministrazioni locali.....	41
5.2.	Il ruolo dei cittadini.....	42
<b>6.</b>	<b>Le prossime mosse.....</b>	<b>43</b>
	Allegato I: Sviluppo della politica sull'ambiente urbano .....	44

Allegato II: Una prospettiva europea per la sostenibilità delle città, della gestione urbana, dei trasporti, dell'edilizia e della progettazione urbana.....	46
Allegato III: Esempi di progetti di ricerca o dimostrazione e iniziative finanziate dalla commissione per la sostenibilità della gestione urbana, dei trasporti, dell'edilizia e della progettazione urbana .....	49
Allegato IV: Consiglio "trasporti" dell'UE: definizione di trasporti sostenibili .....	53
Allegato V: Esempi di uso dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione a favore dello sviluppo urbano sostenibile.....	54
Allegato VI: L'ambiente urbano nel contesto delle politiche ambientali .....	56

## 1. INTRODUZIONE E QUADRO GENERALE

Circa l'80% dei cittadini europei vive nelle aree urbane<sup>1</sup>, ossia proprio nelle zone in cui gli effetti dei vari problemi ambientali sono avvertiti con maggiore intensità. Il rumore, la cattiva qualità dell'aria, il traffico intenso, la scarsa manutenzione dell'ambiente costruito, la cattiva gestione ambientale e la mancanza di pianificazione strategica favoriscono l'insorgere di problemi di salute e peggiorano la qualità della vita. Per trovare una soluzione ai principali problemi sanitari connessi alla situazione ambientale in Europa, occorre migliorare radicalmente l'ambiente urbano e la qualità della vita nelle città. In molte zone gli abitanti si allontanano dai centri urbani e preferiscono vivere in periferia, in quanto si rendono giustamente conto che l'inquinamento urbano incide sul loro benessere. L'espansione delle città genera livelli ancora più elevati di traffico e problemi che si alimentano a catena: il centro delle attività si sposta infatti verso la periferia, allontanandosi dal cuore della città, che man mano perde vitalità. Un numero sempre maggiore di aree urbane presenta questi sintomi di eccessiva tensione. Non sorprende quindi che l'inquinamento urbano sia l'immagine che gli europei più frequentemente associano all'ambiente<sup>2</sup>.

L'insufficiente attenzione per le conseguenze ambientali delle decisioni adottate e l'assenza di una pianificazione sistematica che assicuri una buona qualità dell'ambiente urbano sono fra le cause principali dell'attuale situazione, con forti conseguenze sia per l'ambiente che per l'economia delle città e per i loro abitanti. La pianificazione di un elevato livello di tutela ambientale è uno dei presupposti fondamentali per assicurare uno sviluppo urbano sostenibile e per garantire una buona qualità di vita agli abitanti delle città europee.

La strategia tematica sull'ambiente urbano costituisce una tappa importante nella realizzazione di questo obiettivo ed è basata su una serie di iniziative che hanno contribuito allo sviluppo di una politica europea in materia (cfr. allegato I). La strategia è parte integrante del Sesto programma di azione comunitario in materia di ambiente "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"<sup>3</sup>, ed è una delle sette strategie tematiche previste dal programma per definire un approccio olistico nei confronti dei principali problemi ambientali, caratterizzati dalla complessità, dalla diversità dei soggetti interessati e dalla necessità di trovare soluzioni multiple e innovative. Come indicato nel Sesto programma di azione in materia ambientale, occorre che tale strategia tematica:

*" ... promuova un approccio orizzontale integrato in tutte le politiche comunitarie e migliori la qualità dell'ambiente urbano, tenendo conto dei progressi compiuti nell'attuazione dell'attuale quadro di cooperazione, che lo riesamini se necessario e che comprenda:*

- *la promozione dell'Agenda 21 a livello locale;*
- *la riduzione del nesso fra crescita economica e domanda di trasporto di passeggeri;*

---

<sup>1</sup> L'espressione "aree urbane" va intesa in senso ampio (ossia come "agglomerati"), in modo da comprendere tutti i tipi di insediamento urbano.

<sup>2</sup> Eurobarometro 58.0 "Attitudes towards the environment" (Atteggiamento nei confronti dell'ambiente), dicembre 2000.

<sup>3</sup> Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, GU L 242 del 10.9.2002, pag. 1.

- *esigenza di un maggiore ricorso a trasporti pubblici, ferrovie, vie navigabili interne, spostamenti a piedi e in bicicletta;*
- *l'esigenza di affrontare il crescente volume del traffico e di dissociare in modo significativo la crescita nel settore del trasporto dalla crescita del PIL;*
- *necessità di promuovere, nei trasporti pubblici, l'uso di veicoli a bassissimo livello di emissioni;*
- *l'analisi di indicatori ambientali urbani.*”

### **Obiettivo globale della strategia tematica sull'ambiente urbano**

Migliorare la qualità e le prestazioni ambientali delle aree urbane e assicurare agli abitanti delle città europee un ambiente di vita sano, rafforzando il contributo ambientale allo sviluppo urbano sostenibile e tenendo conto nel contempo dei connessi aspetti economici e sociali.

Tutte le città europee devono trovare una soluzione ad una serie di problemi ambientali ai quali sono confrontate: l'obiettivo fondamentale della strategia è far sì che ciò avvenga in maniera sistematica. Tuttavia l'intenzione della strategia non è quella di prescrivere in maniera vincolante le soluzioni da adottare e gli obiettivi da perseguire, in quanto ciascuna area urbana ha le sue peculiarità, quanto piuttosto di stabilire un solido quadro di riferimento per contribuire a migliorare la gestione dell'ambiente urbano e favorire l'adozione generalizzata delle migliori pratiche. Contemporaneamente la strategia intende assistere le città nel loro ruolo difficile ma essenziale di attori principali, più vicini ai problemi, basandosi sulle esperienze, sulle iniziative e sulle innovazioni tecnologiche delle città più avanzate.

Poiché numerosi problemi sono comuni a tutte le città europee, è evidente la possibilità di elaborare, diffondere e favorire l'attuazione di soluzioni adeguate a livello europeo. Per risolvere tali problemi sono disponibili politiche, azioni e programmi di finanziamento comunitari, ma la maggior parte di questi strumenti agisce in modo separato, senza tener conto delle specifiche esigenze del singolo contesto urbano o delle potenziali sinergie reciproche. È possibile ottenere buoni risultati mediante un approccio più integrato e mirato, basato sugli strumenti e sulle iniziative esistenti, ed una cooperazione e un coordinamento più stretti a tutti i livelli di governo. Pertanto la strategia tematica promuoverà un approccio coerente e integrato, definendo una prospettiva europea per la realizzazione di città sostenibili (cfr. allegato II) e tenendo conto delle condizioni specifiche dei paesi candidati e in via di adesione.

Occorre rivitalizzare le città europee, per farne luoghi sani, piacevoli e accoglienti in cui vivere e permettere alle comunità e alle economie locali di prosperare. Al centro di questo processo deve essere l'ambiente. La strategia intende concentrarsi sull'ambiente urbano, tenendo conto nel contempo delle relazioni dinamiche con i problemi economici e sociali e rafforzando così il contributo ambientale allo sviluppo sostenibile delle aree urbane. L'ambiente urbano sarà preso in considerazione nell'accezione più ampia possibile, comprese le importanti conseguenze sanitarie dei problemi ambientali. A tale proposito la comunicazione su ambiente e salute<sup>4</sup>, strettamente collegata ai temi trattati nella presente comunicazione, svolge un ruolo importante, stabilendo le relazioni causali tra questi due aspetti. La strategia tematica esaminerà inoltre i problemi relativi alla qualità della vita degli

---

<sup>4</sup> COM(2003) 338 def.

abitanti delle città e delle comunità urbane, adottando un approccio ecosistemico<sup>5</sup>. Anche se l'attenzione sarà inevitabilmente posta sull'area urbana in quanto tale, non verrà tuttavia trascurata l'importanza del più ampio contesto regionale e nazionale.

La presente comunicazione, intitolata "Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano" costituisce la prima fase nell'elaborazione della strategia, il cui testo definitivo dovrebbe essere pronto nell'estate 2005. Le prime idee e soluzioni presentate in questa sede sono il risultato della consultazione delle città e delle altre parti interessate, dei gruppi di lavoro di esperti indipendenti e del gruppo di esperti dell'Unione europea sull'ambiente urbano. I vari contributi sono disponibili sul sito web della Commissione dedicato all'ambiente urbano<sup>6</sup>.

### **Quadro generale delle azioni proposte per la futura strategia tematica**

*Di seguito sono illustrati i risultati delle ampie consultazioni condotte su questo tema. La presente comunicazione e le azioni da essa proposte saranno oggetto nel 2004 di un secondo ciclo di consultazioni, che comporterà discussioni con le altre istituzioni comunitarie, con il gruppo di esperti dell'UE sull'ambiente urbano e con i vari gruppi interessati, e una consultazione aperta su Internet. È inoltre prevista l'organizzazione di alcuni gruppi di lavoro tecnici, composti da esperti e rappresentanti delle parti interessate, per analizzare nel dettaglio le azioni proposte, la loro fattibilità ed il modo in cui possono contribuire al miglioramento dell'ambiente urbano. Il testo definitivo della strategia tematica sarà proposto a metà del 2005, tenendo conto delle consultazioni delle parti interessate e dei risultati dei gruppi di lavoro.*

L'obiettivo è contribuire a livello comunitario alla definizione di un solido quadro di riferimento per promuovere iniziative locali basate sulle migliori pratiche, lasciando la scelta delle soluzioni e degli obiettivi ai responsabili locali. L'elemento fondamentale di questo quadro di riferimento è l'obbligo per le capitali e gli agglomerati urbani con popolazione superiore a 100 000 abitanti (ossia le 500 maggiori città dell'UE-25) di adottare un piano di gestione dell'ambiente urbano che stabilisca gli obiettivi da conseguire per dar vita ad un ambiente urbano sostenibile, e di introdurre un apposito sistema di gestione ambientale per assicurare l'esecuzione del piano. Tali città dovranno inoltre elaborare e attuare un piano di trasporto urbano sostenibile. A tal fine la Commissione ritiene che possano essere stabiliti specifici obblighi a livello comunitario. Questi aspetti saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004, segnatamente nel quadro dei gruppi di lavoro specifici in precedenza indicati.

Per fornire assistenza e favorire una migliore integrazione, tutti gli Stati membri saranno incoraggiati ad adottare strategie nazionali e regionali per l'ambiente urbano, collegate ai piani nazionali per lo sviluppo sostenibile, e a designare appositi centri di riferimento nazionali e/o regionali, al fine di promuovere le migliori pratiche e assistere le città nella realizzazione di un ambiente urbano sano e sostenibile.

La Commissione continuerà a sostenere le iniziative in materia di ambiente urbano e a definire raccomandazioni, linee guida, indicatori, dati, norme, tecniche di valutazione, attività formative ed altre azioni di assistenza precipuamente tecnica per aiutare le città a valutare e

<sup>5</sup> L'approccio ecosistemico mette l'accento sulla città come sistema complesso caratterizzato da continui processi di mutamento ed evoluzione e considera aspetti quali l'energia, le risorse naturali e la produzione di rifiuti come flussi o catene. Il mantenimento, il ripristino, l'incentivazione e la chiusura di tali flussi o catene contribuiscono allo sviluppo sostenibile.

<sup>6</sup> [www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic\\_strategy.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm).

gestire i diversi aspetti dell'ambiente urbano.

L'Agenzia europea dell'ambiente realizzerà rapporti sullo stato dell'ambiente urbano e assicurerà l'accesso ai dati, onde fornire informazioni più accurate ai responsabili politici, al pubblico e ai principali soggetti interessati ed orientare e verificare i progressi della strategia tematica.

Nell'ulteriore elaborazione della strategia tematica, la Commissione agirà in stretta collaborazione con tutti i soggetti interessati, promuovendo il dialogo tra le parti. La strategia deve basarsi su un impegno comune della Comunità, degli Stati membri, delle regioni e naturalmente delle città al miglioramento dell'ambiente urbano. Scopo della presente comunicazione è presentare questa prima analisi come spunto per un secondo ciclo di consultazioni che avrà luogo nel 2004. La Commissione invita a formulare osservazioni sulle idee e sulle soluzioni illustrate in questa sede. A tal fine la Commissione organizzerà nel 2004 una serie di consultazioni delle parti interessate e costituirà appositi gruppi di lavoro tecnici per analizzare nel dettaglio le azioni proposte, la loro fattibilità e il modo in cui possono contribuire al miglioramento dell'ambiente urbano (cfr. punto 6). Questo processo coinvolgerà una vasta gamma di esperti e di parti interessate, compresi i rappresentanti degli Stati membri, dei paesi candidati e in via di adesione, delle regioni, delle città, delle imprese, delle ONG e del mondo universitario. Le parti interessate potranno inoltre formulare direttamente<sup>7</sup> le loro osservazioni entro il 15 aprile 2004. Il testo definitivo della strategia tematica sarà proposto a metà del 2005, tenendo conto delle consultazioni con le parti interessate e dei risultati dei gruppi di lavoro.

## **2. TEMI PRIORITARI**

Per adempiere al mandato stabilito nel Sesto programma di azione in materia di ambiente, la strategia tematica sull'ambiente urbano sarà incentrata su quattro temi orizzontali, essenziali per la sostenibilità a lungo termine delle città. Tali temi, stabiliti previa consultazione del gruppo di esperti dell'Unione europea sull'ambiente urbano e di altri soggetti interessati, presentano un chiaro legame con i pilastri economico e sociale dello sviluppo sostenibile e rappresentano i settori nei quali è possibile ottenere i progressi più significativi: gestione urbana sostenibile, trasporto urbano sostenibile, edilizia sostenibile e progettazione urbana sostenibile. I temi sono trattati separatamente ma sono ovviamente strettamente interdipendenti. Altri temi prioritari saranno identificati e considerati in seguito, coerentemente con l'approccio progressivo delle strategie tematiche.

### **2.1. Gestione urbana sostenibile**

#### **2.1.1. Perché la gestione urbana sostenibile è una priorità**

Le aree urbane svolgono molte funzioni per i loro abitanti e per coloro che le utilizzano, assicurando la disponibilità di alloggi, di posti di lavoro, l'accesso ai beni e ai servizi, le attività culturali e l'interazione sociale. Per consentire e favorire tali funzioni, le aree urbane dispongono di numerosi elementi statici, quali edifici, infrastrutture, spazi verdi, terreni incolti e abbandonati, nonché di una serie di elementi dinamici, come i trasporti, l'acqua, l'aria, l'energia ed i rifiuti.

<sup>7</sup>

[www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic\\_strategy.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm).

Ciascuno di questi elementi e di queste funzioni ha un impatto ambientale, che contribuisce all'impatto ambientale complessivo della città. Tuttavia le diverse politiche ai vari livelli amministrativi competenti a trattare questi elementi agiscono spesso in maniera isolata le une dalle altre e sono gestite da servizi amministrativi differenti. Le conseguenze ambientali delle decisioni politiche spesso non sono considerate in modo adeguato. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile è ridurre tali impatti ambientali, assicurando nel contempo un'economia dinamica e una società sana ed equa. Tuttavia molte amministrazioni comunali non attribuiscono sufficiente importanza al miglioramento della qualità e delle prestazioni ambientali della città.

È poco probabile che un ambiente urbano sano e di buona qualità possa derivare spontaneamente dalla miriade di decisioni adottate individualmente dalle amministrazioni, dalle imprese e dai cittadini attivi nei differenti settori di ciascuna area urbana. Al fine di disporre di un quadro di riferimento per guidare e dirigere le scelte di gestione quotidiane sono necessari una visione chiara, una strategia globale e un piano di azione per conseguire gli obiettivi e i traguardi stabiliti. Le scelte di gestione devono essere al centro delle attività dell'amministrazione cittadina, anziché essere viste come un compito aggiuntivo rispetto alle normali responsabilità. Ciò comporta una modifica del processo decisionale, in modo tale da spezzare le tradizionali barriere tra comuni confinanti e tra unità amministrative all'interno di una stessa amministrazione locale a favore di una maggiore integrazione. Altrettanto importante è il cambiamento della mentalità: gli elementi fondamentali per una gestione urbana sostenibile sono la partecipazione del pubblico e il ruolo attivo dei cittadini, la trasparenza del processo decisionale e la responsabilità. L'allegato II propone una prospettiva europea per una gestione urbana sostenibile.

#### **Un esempio di buona pratica nella pianificazione della gestione ambientale**

La città di Stoccolma ha adottato il suo primo programma ambientale alla metà degli anni '70. Nel 2003 è stato adottato il quinto programma<sup>8</sup>, dopo un'attenta analisi della situazione ambientale della città e un'ampia consultazione degli organismi pubblici, dei cittadini, delle imprese e delle associazioni. Il programma è gestito nel quadro del sistema integrato di gestione della città e comporta la periodica realizzazione di audit e rapporti ambientali; sono previsti sei obiettivi prioritari, riguardanti l'ambiente e la salute pubblica, suddivisi in 43 obiettivi specifici di carattere quantitativo o qualitativo da conseguire entro il 2006. Per ognuno di questi obiettivi è stato designato un organismo responsabile e sono stati stabiliti gli indicatori per verificare i progressi compiuti. Gli obiettivi prioritari sono i seguenti: efficienza ambientale dei trasporti, sicurezza dei prodotti, consumo energetico sostenibile, pianificazione e gestione ecologiche, trattamento ecoefficiente dei rifiuti e ambiente sano all'interno degli edifici. Un esempio di obiettivo specifico è la riduzione del 20% del consumo di combustibili fossili per il riscaldamento mediante l'allacciamento a sistemi di teleriscaldamento.

Già da qualche tempo è riconosciuta l'importanza di una gestione urbana sostenibile a livello locale. Il Vertice sulla Terra del 1992 ha riconosciuto il ruolo particolare che le amministrazioni locali possono svolgere per contribuire allo sviluppo sostenibile e ha approvato l'Agenda 21 locale. Si tratta di un documento che invita le amministrazioni locali ad elaborare strategie per lo sviluppo sostenibile attraverso un dialogo con i cittadini, le imprese e le altre parti interessate. L'Europa è il leader mondiale per quanto riguarda l'adozione dell'Agenda 21 locale, con oltre 5 000 comuni impegnati in questo processo<sup>9</sup>. Secondo il progetto di ricerca LASALA (*Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21* - autovalutazione degli enti locali sull'Agenda 21 locale)<sup>10</sup>, cui partecipano più di 250 enti locali in tutta Europa, il processo dell'Agenda 21 locale è estremamente efficace ai fini

<sup>8</sup> [www.tyckom.stockholm.se](http://www.tyckom.stockholm.se).

<sup>9</sup> ICLEI, *Second Local Agenda 21 Survey* (Seconda indagine sull'Agenda 21 locale), 2002.

<sup>10</sup> <http://www.iclei.org/europe/LASALA/>.

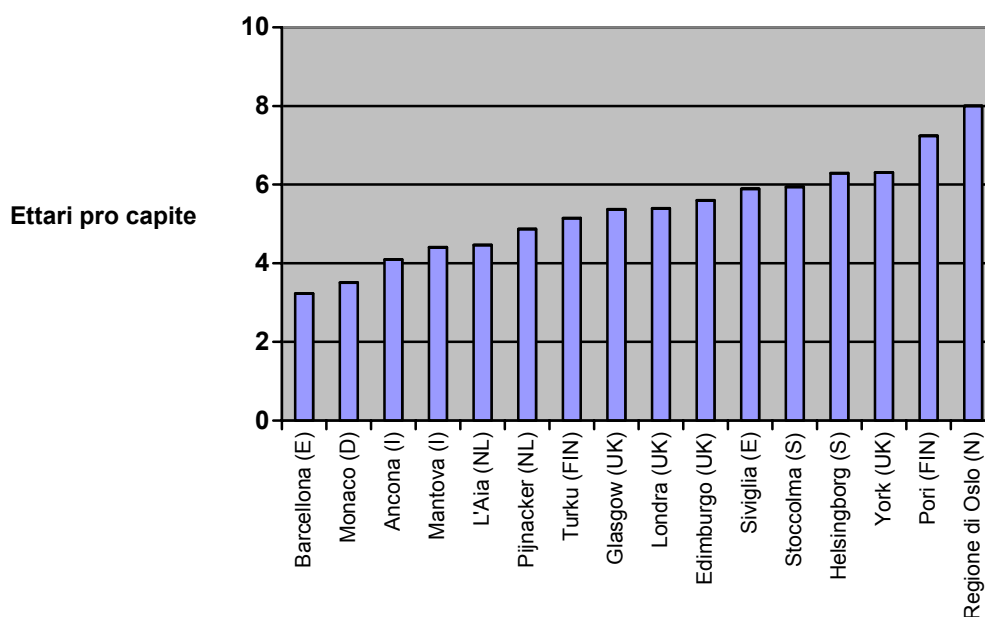


dell'evoluzione dei comportamenti, delle conoscenze e delle pratiche a livello locale, e ha favorito tra l'altro una migliore attuazione della normativa ambientale.

Tuttavia, malgrado questo successo relativo, l'adozione dell'Agenda 21 locale in Europa è molto eterogenea e alcuni segnali indicano che l'attuazione delle strategie previste nel quadro dell'Agenda 21 inizia ad attraversare una fase di stallo anche nei paesi in cui l'accoglienza è stata più entusiasta. Le prestazioni ambientali delle città europee variano notevolmente (cfr. figura 1)<sup>11</sup>, e molte amministrazioni locali non affrontano i problemi ambientali in modo sistematico. I processi di Agenda 21 locale esistenti mostrano ambiti di azione e livelli di ambizione molto differenti, insieme a scarsi controlli sull'efficacia della loro attuazione. Soltanto pochi Stati membri (fra cui, ad esempio, Danimarca e Regno Unito) hanno istituzionalizzato nel proprio diritto interno l'approccio dell'Agenda 21 locale per superare alcune delle difficoltà e favorire l'adozione generalizzata di strategie di gestione dell'ambiente urbano.

È quindi necessario un quadro di riferimento più solido a livello comunitario, per rivitalizzare e generalizzare la gestione ambientale delle principali città europee. Ciò avrà effetti positivi anche per gli altri tre temi prioritari presi in considerazione (cfr. punti 2.2-4).

**Figura 1 - Impronte ecologiche di alcune città europee**



### 2.1.2.

#### **Iniziative comunitarie in corso sulla gestione urbana sostenibile**

L'Unione europea ha creato uno strumento di gestione ambientale globale, il sistema comunitario di ecogestione ed audit (EMAS)<sup>12</sup>, basato sull'adesione volontaria. Dal 2001, anno in cui il sistema è stato sottoposto a revisione, la registrazione EMAS è stata ottenuta da oltre 500 organismi pubblici, fra cui 110 amministrazioni locali. Originariamente concepito per promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali nelle attività

<sup>11</sup> Risultati di uno studio delle impronte ecologiche messi a confronto da Best Foot Forward ([www.bestfootforward.com](http://www.bestfootforward.com)). Più la città è sostenibile, minore è l'impronta ecologica per abitante.

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), GU L 114 del 24.4.2001, pag. 1.

quotidiane delle organizzazioni, nel caso delle amministrazioni locali il sistema costituisce anche un modo per facilitare la gestione dei compiti istituzionali in materia ambientale e delle iniziative volontarie in maniera coordinata, sistematica e verificabile. Questo strumento consente alle amministrazioni di analizzare l'impatto diretto e indiretto delle proprie attività sull'ambiente, ad esempio per quanto riguarda la pianificazione territoriale e la selezione dei contraenti, ed impone loro di tenere presenti le preoccupazioni delle parti interessate (ad es. le associazioni di cittadini) e di rendere conto del proprio operato, comunicando i dati relativi alle proprie attività ambientali.

Insieme al Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE), la Commissione ha lanciato una campagna per promuovere il ricorso ad EMAS da parte delle amministrazioni locali. Le prime esperienze hanno dimostrato che si tratta di uno strumento utile e facilmente applicabile, sufficientemente flessibile da consentire di affrontare i principali problemi ambientali delle città, e che esso aiuta a fissare le priorità, favorisce una maggiore conoscenza dei problemi ambientali, migliora la comunicazione dei dati e facilita l'attuazione dell'Agenda 21 locale.

#### **Esempi di buone pratiche nell'uso dei sistemi di gestione ambientale**

Dal 1997, il consiglio municipale di Leicester<sup>13</sup> (Regno Unito) utilizza EMAS per migliorare le proprie prestazioni ambientali. A partire dal 2003, l'ambito di applicazione del sistema è stato esteso alla gestione delle prestazioni ambientali della città propriamente detta, con particolare riferimento agli aspetti che hanno maggiore importanza per la collettività. Il consiglio ha fissato obiettivi ambiziosi per quanto riguarda il rendimento energetico delle abitazioni, la riduzione degli spostamenti in automobile verso il centro della città e verso le scuole, la sensibilizzazione alle tematiche ambientali, la riduzione dei rifiuti da costruzione, l'elaborazione di norme locali per l'edilizia sostenibile e la pulizia delle strade.

I Paesi Bassi hanno stabilito come obiettivo l'introduzione di un sistema di gestione ambientale (EMAS, ISO 14001 o equivalenti) in tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le amministrazioni locali, entro la fine del 2004<sup>14</sup>. Nel novembre 2002 Den Bosch è stata la prima città olandese ad ottenere la certificazione ISO 14001.

Oltre ad appoggiare una serie di progetti di ricerca destinati a fornire alle amministrazioni cittadine gli strumenti necessari per gestire le aree urbane, in particolare attraverso l'azione chiave "La città del futuro e il patrimonio culturale"<sup>15</sup> (allegato III), la Commissione promuove l'adozione dell'Agenda 21 locale, sostenendo finanziariamente varie reti di città impegnate nell'iniziativa e nella sua promozione in tutta Europa (cfr. punto 5.1).

La Commissione si è attivamente impegnata per fornire alle amministrazioni urbane altri strumenti di gestione, in particolare gli indicatori comuni europei e l'impronta ecologica (in proposito cfr. anche il punto 4). Inoltre, alcune direttive comunitarie introducono una serie di obblighi per quanto riguarda la gestione di vari elementi dell'ambiente urbano, fra cui l'aria, il rumore e le risorse idriche. Tali obblighi sono illustrati in sintesi nell'allegato VI.

#### **2.1.3. Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione della gestione urbana sostenibile**

La relazione sulle città europee sostenibili<sup>16</sup> raccomanda vivamente l'elaborazione a livello locale di strategie di gestione urbana sostenibile. Allo stesso modo, il progetto LASALA auspica l'inserimento dell'Agenda 21 locale in un contesto più solido e più a lungo termine, in

<sup>13</sup> [www.leicester.gov.uk/](http://www.leicester.gov.uk/).

<sup>14</sup> "Met preventie naar duurzaam ondernemen – een programma voor en door overheden 2001-2005".

<sup>15</sup> [www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html](http://www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html).

<sup>16</sup> ISBN 92-827-8259-X (1996).

modo da consentirne l'integrazione nelle pratiche e nelle procedure delle amministrazioni locali europee, e il piano di attuazione del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile invoca l'adozione di misure volte a rafforzare le disposizioni vigenti in materia di sviluppo sostenibile, ivi compreso a livello locale, nel quadro dell'Agenda 21.

A lungo termine, la gestione attiva e integrata di tutti gli aspetti ambientali di una determinata area urbana è l'unico modo per assicurare un ambiente urbano sano e di buona qualità. È necessario definire espliciti obiettivi, azioni e programmi di monitoraggio ambientale che stabiliscano un collegamento fra le politiche ambientali e le politiche economiche e sociali.

È pertanto necessario che le amministrazioni urbane predispongano un piano di gestione ambientale. Per assicurarne l'attuazione e verificare i progressi compiuti, è indispensabile adottare un apposito sistema di gestione ambientale.

La Commissione ritiene che possa essere stabilito un corrispondente obbligo a livello comunitario, applicabile a tutte le capitali e alle città con popolazione superiore a 100 000 abitanti, ossia alle 500 principali città dell'UE-25. Questo aspetto sarà oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004, segnatamente nel quadro di uno specifico gruppo di lavoro composto da esperti e parti interessate.

Tale obbligo dovrebbe comportare l'adozione del piano e l'introduzione di un apposito sistema di gestione ambientale. Le procedure potrebbero ad esempio prevedere la necessità di consultare i cittadini, le imprese e le altre parti interessate, di stabilire obiettivi (decisi a livello locale), e di verificare e comunicare i progressi compiuti. Non sarebbe intenzione della Commissione analizzare dettagliatamente i piani di gestione, quanto piuttosto assicurare che essi diventino parte integrante del governo della città.

Le direttive comunitarie in vigore impongono già ora alle autorità degli agglomerati urbani di provvedere alla gestione della qualità dell'aria<sup>17</sup> e del rumore ambientale<sup>18</sup>, e di partecipare alla gestione del bacino idrografico<sup>19</sup> (cfr. allegato VI). L'obbligo proposto consentirebbe all'amministrazione urbana di combinare la gestione di questi compiti e di altri aspetti ambientali nell'ambito di un piano di gestione ambientale unificato.

Tale piano potrebbe prendere in considerazione le questioni fondamentali, tra cui il consumo di energia, le emissioni di gas ad effetto serra, il consumo e il trattamento delle risorse idriche, i rifiuti, il rumore, la qualità dell'aria, la natura e la biodiversità, i trasporti e la mobilità, la progettazione, i rischi naturali e i rischi antropici, l'edilizia sostenibile, le implicazioni sanitarie e la qualità della vita in generale. Poiché le aree urbane spesso si estendono oltre i confini amministrativi della città, il piano dovrebbe applicarsi all'intera area urbana e potrebbe richiedere una cooperazione tra amministrazioni contigue (cfr. anche punto 3.3).

In linea con il programma per migliorare la *governance* a livello europeo, i piani di gestione ambientale consentirebbero di accrescere la cooperazione tra vari livelli di governo (locale, regionale e nazionale), tra vari dipartimenti nell'ambito delle amministrazioni locali, e tra amministrazioni contigue, oltre a favorire una maggiore partecipazione dei cittadini e delle

---

<sup>17</sup> Direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente, GU L 296 del 21.11.1996, pag. 55.

<sup>18</sup> Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, GU L 189 del 18.7.2002, pag. 12.

<sup>19</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

parti interessate. Essi consentirebbero inoltre di rimediare ad altre lacune e difetti dell'attuale gestione ambientale, come la mancanza o la sottoutilizzazione dei dati e degli strumenti di gestione, l'eccessiva importanza attribuita allo sviluppo per progetti anziché ad una politica coerente di sviluppo sostenibile e la separazione della pianificazione e dell'esecuzione.

I piani di gestione ambientale consentirebbero di uscire dalla logica della pianificazione a breve termine indotta dal processo politico, assicurando la necessaria continuità della politica ambientale della città tra più amministrazioni successive. È necessario prendere in considerazione i problemi a lungo termine, quali ad esempio le conseguenze del cambiamento climatico, ed adottare una pianificazione integrata con una prospettiva temporale più ampia, per tener conto di tutti i fattori coinvolti e delle loro complesse interazioni e definire soluzioni sostenibili.

I piani consentirebbero inoltre una maggiore comparabilità tra le 500 maggiori città europee, dal punto di vista degli obblighi e delle iniziative in materia ambientale. Attualmente la situazione varia notevolmente, data la maggiore proattività di alcune città rispetto ad altre e i vari gradi e tipi di obblighi stabiliti dagli Stati membri. Grazie all'adozione e all'attuazione di piani di gestione ambientale in numerose città, la concorrenza economica tra le varie città cesserebbe di essere un ostacolo alla promozione di un ambiente urbano sano e di buona qualità. Al contrario, le città attirerebbero nuove imprese e nuovi abitanti sulla base della qualità della vita offerta.

Per accompagnare il piano di gestione ambientale e per consentire le analisi, i controlli e le previsioni indispensabili per procedere alla sua periodica revisione sarebbe necessario un sistema globale di gestione ambientale, che aiuterebbe inoltre le amministrazioni urbane ad adempiere alla normativa ambientale nazionale e comunitaria (ad esempio la normativa in materia di qualità dell'aria e di inquinamento acustico) e ad assicurarne l'effettiva applicazione, che tradizionalmente è uno dei punti deboli del diritto ambientale. A questo proposito, un sistema globale quale EMAS serve a guidare le amministrazioni locali nel processo continuo di definizione della politica ambientale, fissazione degli obiettivi, monitoraggio, controllo e comunicazione dei dati. La situazione ambientale è oggetto di un esame approfondito, che porta alla definizione di una politica ambientale in consultazione con il personale coinvolto, i cittadini, gli operatori economici ed altre parti interessate. In seguito viene introdotto il sistema di gestione, che comporta la ripartizione delle responsabilità, la formazione del personale, l'elaborazione della documentazione di riferimento, la scelta di una serie di obiettivi e traguardi ambientali (secondo il livello di ambizione ritenuto opportuno dall'autorità responsabile), la definizione di un programma di azioni per conseguire tali obiettivi, l'assegnazione delle risorse e l'introduzione di un sistema di audit per la raccolta dei dati e la verifica del funzionamento del sistema di gestione e dei progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi. Successivamente viene pubblicata una dichiarazione ambientale, che forma oggetto di aggiornamento annuale. È importante infine sottolineare che i sistemi di gestione ambientale (EMAS o ISO 14001) sono controllati da certificatori o verificatori esterni indipendenti.

Come segnalato dalla relazione sulle città europee sostenibili, per rimuovere gli ostacoli di ordine politico, strutturale e tecnico all'adozione di un approccio globale ed integrato sono necessari vari tipi di azioni. I piani e i sistemi di gestione ambientale possono contribuire in misura significativa, ma sono indispensabili anche altre azioni. Un processo decisionale integrato richiede un diverso modo di lavorare all'interno delle amministrazioni urbane, e ciò può comportare notevoli cambiamenti nell'organizzazione e nella struttura di tale processo. È inoltre importante stabilire adeguati collegamenti con le strategie regionali e nazionali e fornire maggiori informazioni ed assistenza alle città. Le proposte di azione relative a questi

aspetti sono illustrate nel punto 3.3. Il ruolo degli indicatori al fine di misurare i progressi e influenzare il processo decisionale è descritto nel punto 4.

La formazione dei funzionari e dei titolari di cariche elettive a livello comunale è importante ai fini della comprensione dei problemi dell'ambiente urbano e dei loro legami con i fattori economici e sociali. La Commissione esaminerà la possibilità di utilizzare programmi di formazione, quali il programma Leonardo da Vinci, per favorire lo sviluppo delle competenze e delle conoscenze necessarie, e studierà altri meccanismi per continuare a promuovere le buone pratiche e lo scambio di esperienze (cfr. anche punto 5.1).

**Azioni proposte per la futura strategia tematica**  
*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*  
**Gestione urbana sostenibile**

Tutte le capitali e le altre città con popolazione superiore a 100 000 abitanti dovranno adottare un piano di gestione ambientale per l'intera area urbana, insieme ad alcuni obiettivi relativi ai principali impatti ambientali, e dovranno introdurre un sistema di gestione ambientale per gestire questo processo e conseguire tali obiettivi. La Commissione ritiene che a tal fine debba essere stabilito un obbligo a livello comunitario. Questo aspetto sarà oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004, in particolare nell'ambito di uno specifico gruppo di lavoro formato da esperti e rappresentanti delle parti interessate.

La Commissione elaborerà apposite linee guida per l'attuazione dei sistemi di gestione da parte delle amministrazioni locali. Gli Stati membri saranno incoraggiati a fornire a tali amministrazioni l'assistenza necessaria per l'attuazione del sistema ambientale, ad esempio mediante attività di formazione e di consulenza.

La Commissione esaminerà le possibilità di formazione, ricerca e scambio di esperienze in materia di gestione urbana sostenibile.

## **2.2. Trasporto urbano sostenibile**

### **2.2.1. Perché il trasporto urbano sostenibile è una priorità**

I sistemi di trasporto urbano costituiscono un elemento fondamentale del tessuto urbano, in quanto assicurano l'accesso della popolazione ai beni, ai servizi, alle opportunità di impiego e alle attività ricreative e la circolazione ottimale delle merci, consentendo alle economie locali di prosperare. Tuttavia, se la principale caratteristica delle città è la notevole densità degli edifici, la seconda caratteristica è la presenza di elevati volumi di traffico. Il traffico ha un impatto significativo sull'ambiente e sulla salute dei cittadini, oltre che sulla qualità complessiva della vita nelle città. I crescenti livelli di congestione del traffico ostacolano la mobilità, con costi sempre maggiori per l'economia (0,5% del PIL della Comunità, percentuale che secondo le previsioni dovrebbe salire all'1% nel 2010<sup>20</sup>).

Quasi tutti gli abitanti delle città europee (97%) sono esposti a livelli di inquinamento atmosferico superiori agli obiettivi di qualità comunitari per il particolato; la percentuale è del 44% per l'ozono troposferico e del 14% per il biossido di azoto<sup>21</sup>. Il traffico automobilistico è una delle principali fonti di questi e di altri inquinanti atmosferici. Per quanto riguarda le emissioni prodotte dai singoli autoveicoli, sono stati compiuti notevoli progressi, che hanno

<sup>20</sup> "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", COM(2001) 370 def.

<sup>21</sup> Agenzia europea dell'ambiente, rapporto TERM 2002.

contribuito a ridurre la concentrazione urbana di PM<sub>10</sub> (particelle di diametro inferiore a 10 micrometri), NO<sub>x</sub> e altri precursori dell'ozono. Tuttavia, i cosiddetti "punti caldi", ossia i principali incroci e i siti a più elevato traffico veicolare, continuano ad essere un problema, e l'incremento complessivo del trasporto automobilistico nelle aree urbane vanifica in parte i progressi conseguiti. La concentrazione di PM<sub>10</sub> ha smesso di diminuire a partire dal 1999 e le concentrazioni di ozono sono in aumento<sup>22</sup>. Come indicato nel rapporto 2002 sul meccanismo di informazione per i settori dei trasporti e dell'ambiente (*Transport and Environment Reporting Mechanism - TERM*), anche se le attuali misure consentiranno di migliorare ulteriormente la qualità dell'aria nelle città, nel 2010 la popolazione urbana europea sarà ancora costantemente esposta ad elevate concentrazioni di inquinanti atmosferici. L'aumento del traffico urbano rischia inoltre di vanificare gli sforzi compiuti per ridurre le emissioni di gas serra. In assenza di misure finalizzate ad invertire la tendenza all'incremento del traffico, da qui al 2010 si può prevedere un aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> generate dai trasporti di circa il 40% rispetto al 1990. Il traffico urbano è responsabile del 40% delle emissioni di CO<sub>2</sub> derivanti dai trasporti.

Numerosi studi dimostrano che il traffico ha conseguenze significative sulla salute dei cittadini. Ad esempio, uno studio<sup>23</sup> basato sull'utilizzo del PM<sub>10</sub> come indicatore del livello di inquinamento atmosferico è giunto alla conclusione che in Austria, Francia e Svizzera l'inquinamento atmosferico da traffico è responsabile di oltre 21 000 morti premature ogni anno, di oltre 25 000 nuovi casi di bronchite cronica negli adulti, di oltre 290 000 episodi di bronchite nei bambini, di oltre mezzo milione di attacchi d'asma, e di più di 16 milioni di giornate/uomo ad attività ridotta. Secondo le stime, i costi economici dell'inquinamento atmosferico da traffico ammontano all'1,7% del PIL<sup>24</sup>. Lo studio si basa sui dati raccolti in una serie di indagini effettuate negli anni '90, e perciò non tiene conto dei notevoli progressi recentemente realizzati grazie alla limitazione delle emissioni, ma fornisce comunque un'idea della portata e dell'ampiezza potenziale degli effetti. Il progetto di ricerca APHEIS<sup>25</sup>, condotto in 26 città di 12 paesi europei, ha stimato che una riduzione dell'esposizione a lungo termine a concentrazioni esterne di PM<sub>10</sub> di soli 5 µg/m<sup>3</sup> potrebbe evitare circa 19 morti premature ogni 100 000 abitanti l'anno, pari a 1,5 volte il tasso annuo di vittime della strada. Pertanto la riduzione delle emissioni del traffico urbano potrebbe apportare notevoli benefici dal punto di vista sanitario ed economico.

Il trasporto automobilistico nelle città contribuisce inoltre ad uno stile di vita sempre più sedentario, con una serie di effetti negativi sulla salute e sulla speranza di vita, soprattutto per quanto riguarda le malattie cardiovascolari. Andare in bicicletta per trenta minuti al giorno può ridurre del 50% il rischio di malattie vascolari; ciononostante più della metà degli spostamenti inferiori ai 5 km è effettuata in automobile. Secondo un recente studio, nella sola città di Londra, se il 10% degli spostamenti fosse effettuato in bicicletta o a piedi anziché

---

<sup>22</sup> Rapporto dell'Agenzia europea dell'ambiente sull'inquinamento atmosferico in Europa, 1990-2000.

<sup>23</sup> N. Künzli, R. Kaiser, S. Medina, M. Studnicka, O. Chanel, P. Filliger, M. Herry, F. Horak Jr., V. Puybonnieux-Textier, P. Quénel, J. Schneider, R. Seethaler, J.C. Vergnaud, H. Sommer, "Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment" (Impatto dell'inquinamento atmosferico esterno e da traffico sulla salute pubblica: analisi della situazione europea), *The Lancet*, volume 356, n. 9232 del 2 settembre 2000.

<sup>24</sup> OMS, *Health costs due to road traffic related air pollution. An impact assessment project for Austria, France and Switzerland* (Costi sanitari dell'inquinamento atmosferico dovuto al traffico stradale. Valutazione dell'impatto in Austria, Francia e Svizzera), giugno 1999.

<sup>25</sup> *Air Pollution and Health: A European Information System – Health impact assessment of air pollution in 26 cities* (Inquinamento atmosferico e salute: sistema di informazione europeo – valutazione dell'impatto sanitario in 26 città), secondo rapporto annuale 2000-2001, consultabile sul sito [www.apheis.net](http://www.apheis.net).

utilizzare l'automobile, sarebbe possibile evitare 100 morti premature e 1 000 ricoveri ospedalieri l'anno<sup>26</sup>.

Il numero di feriti e di morti dovuti agli incidenti stradali nelle città è ancora troppo elevato. Su un milione e trecentomila incidenti stradali con feriti registrati nel 2000 nell'Unione europea, due terzi hanno avuto luogo nelle aree urbane<sup>27</sup>, così come un incidente mortale su due. Secondo le stime, il costo degli incidenti stradali è pari al 2% del PIL della Comunità.

Un altro serio problema delle aree urbane, che purtroppo continua ad aggravarsi, è rappresentato dall'inquinamento acustico: l'80% del rumore è prodotto dal traffico stradale. In Europa almeno 100 milioni di persone sono esposte, negli agglomerati urbani o in prossimità delle infrastrutture di trasporto, a livelli di rumore da traffico stradale superiori al livello raccomandato dall'OMS, pari a 55 dB(A)<sup>28</sup>. L'esposizione al rumore provoca gravi disturbi e ha effetti negativi sul sonno e sulla qualità della vita. Circa 40 milioni di persone sono esposte a livelli superiori a 65 dB(A), livello al quale il rumore nuoce gravemente alla salute. La riduzione dei volumi e la maggiore scorrevolezza del traffico, insieme a limiti più severi alla sorgente, consentirebbero di ridurre notevolmente i livelli di rumore nelle aree urbane.

Il traffico è percepito come uno dei principali fattori che incidono sulla qualità della vita nelle città. In un'indagine condotta nel 1995, il 51% della popolazione urbana dell'Unione europea ha indicato il traffico come il principale problema ambientale, insieme ad altri due problemi connessi ai trasporti, la qualità dell'aria e il rumore, menzionati rispettivamente dal 41% e dal 31% degli intervistati<sup>29</sup>. Gli elevati volumi di traffico non incoraggiano la popolazione a spostarsi a piedi o a lasciare i bambini giocare all'aperto, e ciò contribuisce al progressivo indebolimento dei rapporti di vicinato e del senso di appartenenza ad una comunità locale.

L'incremento della mobilità determina l'ulteriore sviluppo delle aree urbane, favorendo l'espansione delle città nelle zone rurali circostanti ("proliferazione urbana"). Così come scelte urbanistiche inadeguate possono generare un aumento dei volumi di traffico, l'incremento del traffico e della mobilità può favorire scelte urbanistiche inadeguate, ad esempio per rispondere all'esigenza di ridurre la congestione. I due fattori sono indissolubilmente collegati (cfr. anche il punto 2.4.1 sulla progettazione urbana).

La mobilità urbana è anche un importante elemento di equità sociale. I servizi, l'istruzione, l'occupazione, le attività ricreative e i beni devono essere accessibili a tutti gli abitanti delle città, a prescindere dal possesso o meno dell'automobile. Le persone che abitano nelle zone più povere della città hanno il più basso tasso di proprietà dell'automobile. Il trasporto pubblico può quindi garantire l'accesso ai beni e ai servizi e presenta evidenti benefici dal punto di vista ambientale.

Occorre ripensare la mobilità urbana per ovviare a questi effetti negativi, assicurando nel contempo il mantenimento del potenziale di crescita economica, la libertà di movimento e una migliore qualità della vita degli abitanti delle città, e pertanto risulta necessario un quadro di riferimento a livello europeo per promuovere il trasporto urbano sostenibile.

---

<sup>26</sup> Soderland N, Ferguson J, McCarthy M, *Transport in London and the Implications for Health* (I trasporti nella città di Londra e le relative implicazioni sanitarie), 1999.

<sup>27</sup> Banca dati internazionale sul traffico stradale e sugli incidenti (OCSE), aprile 2002.

<sup>28</sup> Agenzia europea dell'ambiente, *Traffic noise: exposure and annoyance* (Rumore da traffico: esposizione e fastidio), 2001.

<sup>29</sup> Eurobarometro.

## 2.2.2. Iniziative comunitarie in corso sul trasporto urbano

Nel 2001 il Consiglio “Trasporti” ha adottato una definizione di sistema di trasporti sostenibili (allegato IV) che è stata utilizzata ai fini dell’elaborazione della presente comunicazione.

Secondo il Libro bianco del 2001 sulla politica europea dei trasporti<sup>30</sup>, tale politica ha raggiunto un punto critico, nel senso che l’esistenza di sistemi di trasporto urbano puliti, ben funzionanti e basati su un ridotto consumo di combustibili fossili costituisce una condizione indispensabile per conseguire l’obiettivo generale della mobilità sostenibile a livello comunitario. Il Libro bianco individua due settori di attività comunitaria nel campo dei trasporti urbani puliti: il sostegno alla diversificazione dell’approvvigionamento energetico e la promozione delle buone pratiche. In linea con il principio di sussidiarietà, la Commissione non intende ricorrere a strumenti normativi come mezzo per imporre soluzioni alternative all’automobile nelle città.

La necessità di razionalizzare l’uso delle autovetture private e di migliorare il trasporto urbano, settore ad alto consumo di energia, è sottolineata anche nel Libro verde della Commissione sulla sicurezza dell’approvvigionamento energetico<sup>31</sup>. Il Libro verde stabilisce un obiettivo ambizioso: sostituire entro il 2020 il 20% dei carburanti convenzionali (benzina e diesel) utilizzati nel settore del trasporto su strada con carburanti alternativi. Nella successiva comunicazione sui carburanti alternativi per il trasporto stradale<sup>32</sup> viene illustrato uno “scenario ottimistico di sviluppo”, basato su tre tipi di carburante che possono conquistare notevoli quote di mercato e che presentano, in generale, notevoli benefici per l’ambiente urbano: i biocarburanti, il gas naturale e l’idrogeno. Per favorire una più ampia penetrazione dei biocarburanti sul mercato sono state adottate alcune misure: nel maggio 2003 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato una direttiva che stabilisce determinati obiettivi in termini di quote di mercato; nell’ottobre 2003 è stata adottata una direttiva che autorizza specifiche deroghe. Il gruppo di contatto sui carburanti alternativi costituito nel 2002 ha predisposto nel 2003 un rapporto che illustra il parere degli esperti sul futuro sviluppo del gas naturale e dell’idrogeno.

La Commissione sta attuando un programma di lavoro che prevede azioni specifiche e concrete nel campo del trasporto urbano pulito: a titolo di esempio si può citare l’iniziativa CIVITAS e vari progetti di ricerca, valutazione comparativa e dimostrazione, nonché una serie di azioni di sensibilizzazione (cfr. allegato III).

### Un esempio di buona pratica nel trasporto urbano sostenibile

Sin dalla fine degli anni 80 a Graz (Austria)<sup>33</sup> è stato introdotto un piano di trasporto integrato per rendere la città un luogo di “mobilità leggera”, incentrato sulla sicurezza e sull’efficienza ambientale e su una maggiore attrattività degli spazi pubblici. Nel 1992 è stato introdotto in tutta la città un limite massimo di velocità di 30km/h, che ha contribuito a ridurre del 20% gli incidenti e ha favorito una notevole riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici e dei livelli di rumore. Parallelamente sono state ridotte le aree di parcheggio e aumentate le tariffe per la sosta nel centro cittadino, utilizzando il ricavato per migliorare il trasporto pubblico. Inoltre sono stati introdotti incentivi per favorire l’uso dei veicoli a basse emissioni. Le piste ciclabili sono state estese ad oltre 100 km e sono stati realizzati parcheggi per bici e appositi servizi destinati ai ciclisti. I marciapiedi sono stati notevolmente migliorati, le zone pedonali estese, e i principali percorsi e attraversamenti pedonali sono stati

<sup>30</sup> “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, COM(2001) 370 def.

<sup>31</sup> “Verso una strategia europea di sicurezza dell’approvvigionamento energetico”, COM(2000) 769 def.

<sup>32</sup> COM(2001) 547 def.

<sup>33</sup> [www.graz.at](http://www.graz.at).



integrati nella pianificazione generale. È in corso una collaborazione con le scuole e con le imprese ai fini dell'adozione di piani di gestione della mobilità per ridurre l'uso delle automobili. Grazie all'informazione dei cittadini e alla loro partecipazione alla pianificazione dei trasporti, la politica della città di Graz incontra il favore di un'alta percentuale della popolazione, e in particolare di 2 automobilisti su 3.

Per facilitare l'imposizione di pedaggi per la circolazione delle auto, misura già introdotta con successo a Londra e presa in considerazione da altre città, tra cui Stoccolma, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sui sistemi di pagamento elettronico, che assicurerà l'interoperabilità dei sistemi di pedaggio stradale in tutta l'Unione europea.

La Commissione sostiene lo sviluppo di trasporti pubblici accessibili e di qualità anche nel quadro dei suoi programmi di ricerca e attraverso la proposta relativa all'apertura dei mercati. Attualmente sta elaborando una proposta di direttiva sulla promozione di veicoli puliti e ad alta efficienza energetica e sta attuando un programma di ricerca e dimostrazione sui carburanti alternativi per il trasporto stradale. Occorre inoltre menzionare la proposta di regolamento per l'introduzione di una concorrenza "controllata" nel settore del trasporto pubblico<sup>34</sup>. Nel corso degli anni '90, un campione di città europee è riuscito, nel quadro di una concorrenza controllata, ad accrescere in media l'uso del trasporto pubblico dell'1,7% annuo (a fronte di una riduzione dello 0,2% annuo nelle città in cui non è stata introdotta la concorrenza controllata)<sup>35</sup>.

La Commissione promuove lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T), che hanno un notevole impatto sulle interfacce con le aree urbane. Ad esempio il programma TEN-T promuove l'uso di sistemi intelligenti di gestione del traffico, lo sviluppo di punti nodali quali aeroporti e porti, molti dei quali sono situati all'interno o in prossimità delle aree urbane, e lo sviluppo delle infrastrutture di collegamento tra le principali aree urbane europee, in particolare tramite linee ferroviarie e vie navigabili.

Un vasto complesso di norme comunitarie ha come obiettivo il miglioramento della qualità tecnica dei veicoli; si tratta in particolare di una serie di direttive che stabiliscono i limiti di emissione per le varie categorie di veicoli e gli standard di qualità dei carburanti (a seguito dei programmi Auto Oil I e II)<sup>36</sup>, i limiti di emissione acustica<sup>37</sup> e le disposizioni in materia di controllo tecnico dei veicoli a motore<sup>38</sup>. Gli standard di emissione Euro 3 ed Euro 4 apporteranno notevoli benefici a breve termine, con il progressivo rinnovo del parco automobilistico; la Commissione sta attualmente valutando i futuri standard di emissione Euro 5, che consentiranno di ridurre ulteriormente le emissioni di NO<sub>x</sub> e particolato. Più indirettamente, le direttive in materia di qualità dell'aria e rumore (cfr. allegato VI) incideranno in misura significativa sul trasporto urbano, in quanto le autorità locali dovranno attuare una gestione attiva dei trasporti per adempiere ai loro obblighi.

Il Libro bianco sulla politica europea dei trasporti propone come obiettivo il dimezzamento del numero di vittime della strada entro il 2010. Nel 2003 la Commissione ha adottato un

---

<sup>34</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna, COM(2002) 107 def.

<sup>35</sup> Colin Buchanan and Partners, "Good practice in contracts for public passenger transport" (Buone pratiche nei contratti per il trasporto pubblico di passeggeri), studio realizzato per la Commissione europea, 2002.

<sup>36</sup> Direttive 97/24/CE, 98/69/CE, 98/70/CE, 99/96/CE, 2001/1/CE, 2001/27/CE, 2002/51/CE, 2002/80/CE.

<sup>37</sup> Direttive 70/157/CEE, 92/61/CEE, 92/97/CEE, 97/24/CE, 2000/14/CE, 2001/43/CE.

<sup>38</sup> Direttiva 96/96/CE.

programma di azione europeo per la sicurezza stradale<sup>39</sup> che contribuirà a ridurre gli incidenti mortali all'interno delle città. Tra le principali azioni previste figurano misure per incoraggiare gli automobilisti a migliorare il loro comportamento, per rendere i veicoli più sicuri (ad es. la progettazione di parti anteriori dei veicoli meno pericolose per i pedoni ed i ciclisti), per migliorare le infrastrutture stradali e per accrescere la sicurezza del trasporto di merci e passeggeri. Tutte le autorità, comprese le autorità locali, sono invitate a sottoscrivere la carta europea sulla sicurezza stradale e ad impegnarsi ad attuare specifiche azioni che verranno rese pubbliche e saranno oggetto di controlli. Il programma prevede la definizione per le aree urbane di appositi indicatori di prestazione in materia di sicurezza stradale, onde verificare i progressi compiuti e valutare l'efficacia delle misure adottate.

L'iniziativa *eSafety*<sup>40</sup>, avviata nel 2002, completa il programma europeo per la sicurezza stradale mirando ad accelerare lo sviluppo, la diffusione su larga scala e l'utilizzo di sistemi di sicurezza basati sulle più avanzate tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni al fine di ridurre il numero di vittime della strada. Ad esempio, i sistemi di sicurezza attiva, i sistemi avanzati di assistenza al conducente e le informazioni in tempo reale sul traffico e sugli itinerari da seguire consentiranno di evitare gli incidenti e, in caso di incidente, accresceranno le possibilità di sopravvivenza degli utenti della strada. Il gruppo di lavoro *eSafety* ha elaborato un rapporto corredato di 28 raccomandazioni, per promuovere l'attuazione delle quali è stato costituito un Forum *eSafety*. Inoltre, nel settembre 2003 la Commissione ha adottato una comunicazione sulle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni per veicoli sicuri e intelligenti<sup>41</sup>, nella quale sono specificate le azioni che essa dovrà intraprendere nel proprio ambito di competenza in risposta a tali raccomandazioni. L'iniziativa *eSafety* mira ad incoraggiare la partecipazione di tutti i principali soggetti necessari al buon funzionamento dei sistemi avanzati, e in particolare l'industria dell'automobile e delle telecomunicazioni, gli operatori di rete e i fornitori di servizi. I proprietari e gli operatori delle infrastrutture di trasporto urbano avranno dunque un ruolo di primo piano in questo processo.

### **2.2.3. Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione del trasporto urbano sostenibile**

La Comunità ha intrapreso una vasta azione per far fronte a molti aspetti negativi del trasporto urbano. Gli interventi diretti al miglioramento della qualità tecnica dei veicoli stradali e ad incentivare l'acquisto di veicoli più puliti hanno un'importanza centrale e sono pertanto destinati a proseguire.

Tuttavia ai miglioramenti derivanti dalle iniziative attualmente in corso fa riscontro il previsto aumento del traffico e della congestione nelle aree urbane. Secondo le stime, tra il 1995 e il 2030 il numero di chilometri percorsi nelle aree urbane dovrebbe aumentare del 40%. In Europa, il parco circolante aumenta di 3 milioni di automobili ogni anno e negli ultimi trent'anni è praticamente triplicato. Nei paesi candidati e in via di adesione è previsto un forte aumento dell'uso dell'automobile. È quindi evidente la necessità di adottare apposite misure per far fronte ai crescenti volumi di traffico, in aggiunta alle misure già in vigore in materia di standard di emissione. Se da un lato i motori sono meno inquinanti di un tempo, dall'altro il numero assoluto di autoveicoli circolanti nelle aree urbane genera elevate concentrazioni di inquinanti atmosferici, contribuendo a molte morti premature. La congestione del traffico,

---

<sup>39</sup> COM(2003) 311 def.

<sup>40</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/programmes/esafety/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/programmes/esafety/index_en.htm).

<sup>41</sup> COM(2003)542 def.

anche con veicoli meno inquinanti, presenta ancora costi economici elevati. Come sottolineato nel Libro bianco sulla politica europea dei trasporti, il problema più grave che le amministrazioni urbane dovranno risolvere - e che si profila più urgente del previsto - "è il controllo del traffico, con particolare riguardo al ruolo dell'automobile privata nei grandi centri urbani (...). La mancanza di un approccio integrato tra politiche urbanistiche e dei trasporti ha decretato la supremazia quasi indiscussa dell'autovettura privata."

Pertanto si prevede di imporre alle capitali degli Stati membri e alle città con popolazione superiore a 100 000 abitanti di elaborare, adottare e attuare un piano di trasporto urbano sostenibile. Alcuni Stati membri (ad es. Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito) hanno già iniziato ad introdurre disposizioni di questo tipo, ma la Commissione ritiene che tale obbligo possa ora essere stabilito a livello comunitario. Questo aspetto sarà oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004, segnatamente nel quadro di uno specifico gruppo di lavoro composto da esperti e parti interessate.

Nelle intenzioni, il piano per il trasporto urbano sostenibile dovrebbe interessare l'intera area urbana e cercare di ridurre l'impatto negativo dei trasporti, facendo fronte ai crescenti volumi di traffico e di congestione, e dovrebbe essere collegato con le strategie ed i piani regionali e nazionali. Il piano dovrebbe riguardare tutti i modi di trasporto e cercare di modificare l'equilibrio a favore di modi di trasporto più efficienti, come il trasporto pubblico, la bicicletta e gli spostamenti a piedi. Uno degli obiettivi fondamentali sarebbe la creazione di un sistema di trasporti più efficiente dal punto di vista ambientale e posto a servizio di tutti i cittadini, che hanno un ruolo fondamentale da svolgere nelle loro decisioni quotidiane, come la scelta del modo di trasporto. Un elemento essenziale del piano sarebbe il collegamento con l'assetto del territorio.

Gli specifici obiettivi, traguardi, soluzioni e pacchetti di misure non dovrebbero essere imposti a livello comunitario, ma dovrebbero essere decisi a livello locale, tenendo conto delle specifiche condizioni e in consultazione con il pubblico, gli operatori economici e gli altri soggetti interessati. Il piano dovrebbe essere collegato con i piani e gli obiettivi generali di sviluppo ambientale, economico e sociale della città. In particolare, se da un lato gli importanti e molteplici impatti del trasporto urbano e i forti legami con gli aspetti economici e sociali impongono l'elaborazione di un piano di trasporto urbano specifico e dettagliato, dall'altro tale piano svolgerebbe necessariamente un ruolo fondamentale nel piano complessivo di gestione ambientale proposto nel punto 2.1.3, e dovrebbe essere pienamente compatibile con quest'ultimo.

L'obbligo proposto potrebbe comportare il dovere di adottare il piano e le relative procedure. Ad esempio potrebbe essere stabilita la necessità di prendere in considerazione una vasta gamma di possibili soluzioni (cfr. la prospettiva per un trasporto urbano sostenibile descritta nell'allegato II), di integrare trasporti e pianificazione territoriale, di stabilire obiettivi (decisi a livello locale), di verificare e comunicare i progressi compiuti, e potrebbe essere previsto l'obbligo di consultare i cittadini, le imprese e gli altri soggetti interessati.

I piani consentirebbero alle 500 principali città dell'UE-25 di adempiere agli obblighi previsti dalle direttive sulla qualità dell'aria e sulla valutazione e gestione del rumore, e contribuirebbero al raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto. Uno studio realizzato a Berna (Svizzera) è giunto alla conclusione che una politica di gestione del traffico

cittadino consentirebbe di ridurre in maniera significativa l'inquinamento atmosferico, con una riduzione delle emissioni dei veicoli privati di oltre il 10%<sup>42</sup>.

I piani svolgerebbero un ruolo particolarmente importante per il mantenimento degli attuali livelli di utilizzo di modi di trasporto più efficienti dal punto di vista ambientale nei paesi in via di adesione. Rispetto agli Stati membri, in questi paesi i sistemi di trasporto pubblico sono utilizzati da una quota molto più elevata della popolazione, anche se la percentuale sta progressivamente diminuendo mentre la proprietà dell'auto si diffonde rapidamente; ad esempio, tra il 1991 ed il 1999 Praga ha perso il 30% dei passeggeri del trasporto pubblico.

Ad integrazione e sostegno dei piani locali, tutti gli Stati membri saranno parallelamente incoraggiati ad adottare una chiara politica per promuovere la sostenibilità del trasporto urbano e, come principio generale, a cercare di internalizzare i costi esterni dei trasporti attraverso misure quali imposte, pedaggi e canoni. Per migliorare la comprensione degli effetti dei nuovi progetti relativi ad infrastrutture di trasporto urbano, a lavori ultimati gli Stati membri saranno incoraggiati a valutare l'impatto di tali progetti sulla sostenibilità del sistema di trasporto cittadino.

Nel punto 3.1 è analizzato il ruolo degli strumenti di finanziamento comunitari, quali ad esempio la politica di coesione. Gli Stati membri dovranno seguire scrupolosamente le attuali linee direttrici sull'uso dei Fondi strutturali, che già tengono conto dei criteri di sostenibilità.

Parallelamente la Commissione continuerà a sviluppare i diversi tipi di misure di sostegno già disponibili (cfr. allegato III), che faciliteranno l'attuazione dei piani da parte delle città; a titolo di esempio si possono citare la definizione di appositi indicatori e l'elaborazione di documenti di orientamento, il sostegno a progetti dimostrativi e lo scambio di migliori pratiche, nonché la realizzazione di azioni di sensibilizzazione.

**Azioni proposte per la futura strategia tematica**  
*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*

**Trasporto urbano sostenibile**

Tutte le capitali degli Stati membri e le città con popolazione superiore a 100 000 abitanti dovranno elaborare, adottare, attuare e sottoporre a periodica revisione un piano di trasporto urbano sostenibile con obiettivi a breve, medio e lungo termine. La Commissione ritiene che a tal fine debba essere stabilito uno specifico obbligo a livello comunitario. Questo aspetto sarà oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004, segnatamente nel quadro di uno specifico gruppo di lavoro formato da esperti e rappresentanti delle parti interessate.

Tutti gli Stati membri saranno incoraggiati a:

- definire una chiara politica quadro in materia di trasporto urbano sostenibile;
- valutare l'impatto dei nuovi progetti infrastrutturali sulla sostenibilità del sistema di trasporto urbano;
- seguire scrupolosamente le linee direttrici sull'uso dei Fondi strutturali.

Nel quadro del Libro bianco sulla politica europea dei trasporti, la Commissione sta elaborando una proposta di direttiva riguardante gli appalti per l'acquisizione di autoveicoli a basso consumo energetico e a basso livello di emissioni da parte delle amministrazioni pubbliche. La direttiva intende promuovere l'acquisto di veicoli più puliti e più efficienti,

<sup>42</sup>

[www.ecoplan.ch/Projekte/citaire.html](http://www.ecoplan.ch/Projekte/citaire.html).

senza tuttavia stabilire nuove norme tecniche o interferire con la disciplina vigente in materia di incentivi fiscali.

Nel quadro della strategia per i combustibili alternativi, la Commissione proporrà un piano di azione per promuovere la diffusione sul mercato di alcuni carburanti alternativi, in particolare il gas naturale e l'idrogeno.

La Commissione continuerà a sviluppare ed espandere l'iniziativa CIVITAS, le iniziative di ricerca sull'ambiente urbano e lo scambio di esperienze e migliori pratiche.

La Commissione svilupperà le capacità di trasporto delle oltre 250 agenzie locali e regionali per l'energia e di altre agenzie in Europa per favorire l'attuazione del trasporto urbano sostenibile e per promuovere le migliori pratiche.

La Commissione identificherà una serie di indicatori fondamentali in materia di trasporto urbano sostenibile, sulla base dei lavori della conferenza europea dei ministri dei trasporti.

La Commissione proseguirà le sue attività promozionali, quali la giornata europea senza auto e la settimana della mobilità, e valuterà le necessità di orientamento e formazione sulle tematiche relative al trasporto urbano sostenibile e il contributo di nuovi metodi di lavoro, come il telelavoro.

## **2.3. Edilizia sostenibile**

### **2.3.1. Perché l'edilizia sostenibile è una priorità**

Gli edifici e l'ambiente costruito sono gli elementi che caratterizzano l'ambiente urbano; tali elementi conferiscono a ciascuna città una sua particolare fisionomia e una serie di punti di riferimento che creano un senso di identità e di riconoscibilità, rendendo la città un luogo attraente per vivere e per lavorare. Pertanto, la qualità dell'ambiente costruito ha una forte influenza sulla qualità dell'ambiente urbano, ma tale influenza non si limita a semplici considerazioni di carattere estetico.

Il riscaldamento e l'illuminazione degli edifici assorbono la maggior parte del consumo di energia (42%, di cui il 70% per il riscaldamento) e producono il 35% delle emissioni complessive di gas serra. Gli edifici e l'ambiente costruito utilizzano la metà dei materiali estratti dalla crosta terrestre e producono ogni anno 450 milioni di tonnellate di rifiuti da costruzione e da demolizione, ossia più di un quarto di tutti i rifiuti prodotti. La comunicazione intermedia "Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti"<sup>43</sup> segnala l'aumento dei volumi dei rifiuti da costruzione e demolizione e la loro sempre maggiore complessità, dovuta alla crescente varietà dei materiali utilizzati negli edifici. Ciò limita le possibilità di riutilizzo e di riciclo (il cui tasso è attualmente pari appena al 28% circa) e rende necessaria la costruzione di discariche e l'ulteriore estrazione di minerali.

In Europa la popolazione trascorre quasi il 90% del proprio tempo all'interno degli edifici: una cattiva progettazione degli immobili o il ricorso a metodi di costruzione inadeguati può avere un effetto significativo sulla salute dei loro occupanti e può renderne estremamente costosa la manutenzione, il riscaldamento e il raffreddamento, con forti ripercussioni

---

<sup>43</sup> COM(2003) 301 def.

soprattutto sulle persone anziane e sui gruppi più svantaggiati della popolazione. Una cattiva progettazione di alcune tipologie di edifici, quali i complessi residenziali, può addirittura favorire comportamenti criminali. Il mutamento delle modalità di progettazione, costruzione, ristrutturazione e demolizione degli edifici e dell'ambiente costruito può quindi consentire un notevole miglioramento delle prestazioni ambientali e dei risultati economici delle città, nonché della qualità della vita dei cittadini (cfr. la prospettiva proposta per l'edilizia urbana sostenibile nell'allegato II).

#### **Un esempio di buona pratica nell'edilizia sostenibile**

Nel 2003 il Consiglio metropolitano di Lille<sup>44</sup> (Francia) ha organizzato un concorso per il finanziamento di progetti edilizi finalizzati ad un elevato livello di qualità ambientale, sociale ed economica. Ad esempio, la nuova mensa scolastica di Lompret avrà un'elevata efficienza energetica, utilizzerà almeno il 20% di energie rinnovabili e immagazzinerà e riutilizzerà l'acqua piovana. I materiali sono stati scelti per la loro qualità ambientale, in modo da garantire un'elevata qualità dell'aria all'interno degli edifici ed evitare di mettere in pericolo la salute degli studenti. Il progetto mira a ridurre al minimo i costi combinati di costruzione e di esercizio durante tutta la vita utile dell'edificio (50-60 anni). Parallelamente la città di Lille organizza corsi di formazione sulle tecniche dell'edilizia sostenibile destinati ai professionisti locali del settore edile, in collaborazione con i relativi organismi professionali, al fine di accrescere la diffusione e la pratica di tali tecniche. Questo nuovo approccio è concepito e finanziato nel quadro di una partnership tra soggetti pubblici e privati (MIEL21) e sarà progressivamente generalizzato.

Nonostante le conoscenze ormai disponibili in materia di edilizia sostenibile, la maggior parte dei nuovi edifici non è costruita utilizzando queste tecniche, la cui efficacia è peraltro ormai sperimentata e, anche qualora lo fosse, il basso tasso di sostituzione degli edifici esistenti (compreso tra lo 0,5 e il 2% l'anno) implica che sarebbe necessario un lungo lasso di tempo prima di poter avere un impatto significativo. Come sottolineato nella Terza conferenza interministeriale europea sull'"abitare sostenibile"<sup>45</sup>, occorre rendere più sostenibili anche gli edifici esistenti, mediante lavori di adeguamento o assicurandone la ristrutturazione secondo criteri di sostenibilità. Il miglioramento del rendimento energetico degli edifici esistenti è uno dei sistemi con il miglior rapporto costi/efficacia per rispettare gli impegni assunti in virtù del protocollo di Kyoto in materia di cambiamenti climatici. L'adeguamento del vecchio patrimonio immobiliare mediante lavori di isolamento potrebbe consentire una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> degli edifici e dei relativi costi energetici del 42%<sup>46</sup>. La ristrutturazione è più complessa della realizzazione di nuovi edifici, in quanto sono necessarie soluzioni differenti a seconda degli edifici, ed è ancora più complessa nel caso di immobili soggetti a tutela, ma la ristrutturazione sostenibile presenta numerosi benefici ambientali rispetto alla demolizione e alla ricostruzione, ad esempio la conservazione dell'energia e dei materiali già presenti. Inoltre la ristrutturazione e la riqualificazione degli edifici e delle zone storiche contribuiscono a creare nelle comunità locali un senso di orgoglio e di consapevolezza del proprio patrimonio.

L'attenzione al patrimonio immobiliare esistente sarà particolarmente importante dopo l'adesione dei nuovi Stati membri. Più del 40% degli abitanti delle principali città dei paesi candidati e in via di adesione vive in grandi complessi prefabbricati costruiti in serie, percentuale che raggiunge l'80% a Bucarest. Questi complessi rappresentano una sfida per la sostenibilità urbana, sia a causa delle loro dimensioni sia per l'urgenza di trovare un rimedio

<sup>44</sup> [www.mairie-lille.fr](http://www.mairie-lille.fr).

<sup>45</sup> 27-28 giugno 2002.

<sup>46</sup> Cfr. ECOFYS, "The contribution of mineral wool and other thermal insulation materials to energy savings and climate protection in Europe" (Il contributo della lana minerale e di altri materiali per isolamento termico al risparmio energetico e alla protezione del clima in Europa), rapporto elaborato per conto dell' EURIMA (European Insulation Manufacturers Association) nel 2003.

alla scarsa efficienza energetica, alla scarsa manutenzione e ad una serie di problemi di ordine sanitario. Malgrado i dati siano ancora incompleti, secondo le prime stime circa un quinto degli appartamenti necessita di piccoli lavori di ristrutturazione, tre quinti hanno bisogno di grandi lavori di ristrutturazione, e un quinto deve essere completamente ricostruito. Anche i complessi in quanto tali devono essere ristrutturati, per assicurare una combinazione più equilibrata fra abitazioni e servizi economici e sociali rispetto all'attuale situazione, nella quale la presenza di edifici destinati ad un unico tipo di funzione comporta lunghi spostamenti per accedere ai servizi; ciò consentirà di dar vita a comunità sostenibili.

La costruzione sostenibile dei nuovi edifici e delle nuove infrastrutture e la ristrutturazione sostenibile degli edifici esistenti possono portare, entro la metà di questo secolo, ad un sensibile miglioramento delle prestazioni ambientali delle città europee e della qualità della vita dei loro abitanti.

### **2.3.2. Iniziative comunitarie in corso sull'edilizia sostenibile**

Nella comunicazione del 1997 sulla competitività dell'industria della costruzione<sup>47</sup> la Commissione ha sottolineato l'importanza e i benefici dell'integrazione delle considerazioni ambientali in tutti gli aspetti dell'edilizia. Il gruppo di lavoro sull'edilizia sostenibile, composto da rappresentanti della Commissione, degli Stati membri e dell'industria ha pubblicato nel 2001 un ampio rapporto intitolato *“An agenda for sustainable construction in Europe”*<sup>48</sup> (Programma per l'edilizia sostenibile in Europa), proponendo un programma di azione e formulando una serie di raccomandazioni mirate.

Questi lavori hanno contribuito all'elaborazione della recente direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia<sup>49</sup>, in virtù della quale gli edifici di nuova costruzione dovranno soddisfare i requisiti minimi di rendimento energetico che saranno stabiliti da ciascuno Stato membro secondo una metodologia comune. Tali requisiti minimi dovranno essere soddisfatti anche dagli edifici esistenti di superficie superiore a 1 000 m<sup>2</sup> soggetti a importanti lavori di ristrutturazione; in sede di costruzione, compravendita o locazione degli edifici dovrà essere rilasciato un attestato di certificazione energetica.

Numerosi programmi di finanziamento comunitari favoriscono lo sviluppo, la dimostrazione e l'attuazione di attività di gestione del fabbisogno energetico e l'uso delle fonti rinnovabili nei singoli edifici e nei complessi edilizi, o prendono in considerazione altri aspetti dell'edilizia sostenibile (cfr. allegato III).

La Commissione ha adottato una proposta di direttiva<sup>50</sup> sulla promozione dell'efficienza degli usi finali dell'energia e dei servizi energetici, al fine di promuovere una maggiore efficienza energetica e fare in modo che i fornitori dei servizi energetici non si limitino semplicemente a vendere l'energia ma aiutino i clienti a migliorare la loro efficienza energetica e a gestire il loro fabbisogno energetico. Nel lungo termine la direttiva dovrebbe

---

<sup>47</sup> COM(97) 539 def.

<sup>48</sup> Cfr. in proposito [europa.eu.int/comm/enterprise/construction/suscon/sustcon.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/construction/suscon/sustcon.htm). Il gruppo di lavoro ha concentrato l'attenzione sui materiali da costruzione ecocompatibili, sull'efficienza energetica degli edifici, sulla gestione dei rifiuti delle attività di costruzione e demolizione e sulla determinazione dei costi del ciclo di vita dell'ambiente costruito.

<sup>49</sup> Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, sul rendimento energetico nell'edilizia, GU L 1 del 4.1.2003, pag. 65.

<sup>50</sup> COM(2003)739

modificare radicalmente le modalità di commercializzazione dell'energia, consentendo un notevole risparmio energetico.

La direttiva sui prodotti da costruzione<sup>51</sup> prende in considerazione gli aspetti sanitari e ambientali e dà mandato al CEN di elaborare norme armonizzate e metodi di prova riguardanti la qualità dell'aria all'interno degli edifici.

### **2.3.3. Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione dell'edilizia sostenibile**

Nonostante la disponibilità di tecniche di efficacia ormai sperimentata, la maggior parte degli edifici non è ancora costruita o ristrutturata in modo sostenibile. Il principale ostacolo è la mancanza di interesse da parte dei costruttori e degli acquirenti, che erroneamente ritengono che l'edilizia sostenibile sia costosa e guardano con sospetto alle nuove tecnologie, dubitando della loro efficacia e dell'affidabilità a lungo termine. I benefici a lungo termine dell'edilizia sostenibile, quali ad esempio i minori costi di manutenzione e di gestione, la maggiore durabilità ed i prezzi di rivendita più elevati, non sono immediatamente evidenti a breve termine o al momento dell'acquisto iniziale (in media la manutenzione di un edificio lungo tutta la sua vita utile costa fino a 10 volte più del costo di costruzione). È quindi necessario intervenire per sottolineare questi benefici, in modo tale che gli acquirenti, le banche e gli istituti di credito ipotecario comprendano la differenza tra gli edifici progettati e costruiti secondo le normali tecniche e quelli progettati e costruiti utilizzando tecniche sostenibili.

La direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia ha rappresentato un significativo passo in avanti, ponendo in risalto l'efficienza ambientale a lungo termine. Questo approccio dovrà essere progressivamente esteso agli edifici di minori dimensioni, ma soprattutto dovrà essere esteso per comprendere altri elementi fondamentali dal punto di vista ambientale e della sostenibilità, tra cui ad esempio la qualità dell'aria all'interno degli edifici, l'accessibilità, i livelli di rumore, il comfort, la qualità ambientale dei materiali e i costi del ciclo di vita dell'edificio, nonché la resistenza di quest'ultimo a rischi ambientali quali inondazioni, tempeste o terremoti, a seconda dell'ubicazione.

Ciò richiederà in primo luogo la messa a punto di una metodologia comune a livello europeo per valutare la sostenibilità complessiva degli edifici e delle costruzioni, ivi compresa la determinazione dei costi del ciclo di vita. Tale metodologia dovrà basarsi sulla metodologia attualmente utilizzata per valutare il rendimento energetico integrato degli edifici e su altre iniziative esistenti, e dovrà essere sviluppata in collaborazione con tutti i soggetti interessati. La metodologia dovrà applicarsi non soltanto agli edifici esistenti ma anche ai nuovi progetti edilizi e alle ristrutturazioni importanti, in modo da favorire l'incorporazione di tecniche sostenibili sin dalla fase della progettazione. Le decisioni prese in fase di progettazione determinano infatti i costi del ciclo di vita, il consumo di energia, la qualità dell'aria all'interno degli edifici, e la riciclabilità e il riutilizzo dei rifiuti da demolizione.

La metodologia comune adattata o, a seconda dei casi, adottata negli Stati membri e le conseguenti valutazioni e stime del costo del ciclo di vita dovranno essere utilizzate per promuovere le migliori pratiche attraverso una serie di incentivi. Ad esempio, un elevato livello di sostenibilità potrebbe dar luogo ad agevolazioni fiscali; le compagnie assicurative e gli istituti creditizi potrebbero offrire condizioni più favorevoli. La dimostrazione

---

<sup>51</sup> Direttiva 89/106/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione, GU L 40 dell'11.2.89, pag. 15.



dell'esistenza di costi del ciclo di vita più bassi aumenterà l'attrattiva degli edifici per gli acquirenti e per le banche. Una volta stabilita la metodologia più opportuna, la Commissione proporrà ulteriori requisiti di efficienza ambientale di carattere non energetico, ad integrazione della direttiva 2002/91/CE.

Parallelamente occorre adottare numerose altre misure per promuovere l'adozione generalizzata delle tecniche dell'edilizia sostenibile. Vari Stati membri hanno adottato un programma di edilizia sostenibile accompagnato da una serie di programmi di azione: queste iniziative positive dovranno essere generalizzate e attuate in modo sistematico. Anche le amministrazioni locali dovranno promuovere l'edilizia sostenibile. I criteri dell'edilizia sostenibile dovranno essere incorporati nelle norme tecniche, nei codici dell'edilizia e nelle disposizioni nazionali in vigore in materia, utilizzando ove possibile un approccio basato sui risultati anziché sull'obbligatorietà di particolari tecniche o soluzioni. Gli Stati membri e le amministrazioni locali dovranno dare l'esempio nelle proprie procedure di appalto e nell'utilizzazione dei fondi pubblici per l'edilizia residenziale e altri lavori di costruzione, come indicato nella Terza conferenza interministeriale europea sull'abitare sostenibile.

La formazione degli architetti e dei professionisti del settore edilizio ai metodi e alle tecniche dell'edilizia sostenibile è stata riconosciuta come una delle principali priorità, così come l'esigenza che le imprese costruttrici lavorino in modo differente per superare gli ostacoli di ordine progettuale, professionale o istituzionale che di solito impediscono l'attuazione dell'edilizia sostenibile. Anche le differenze terminologiche possono costituire un ostacolo. Pertanto la Commissione esaminerà la possibilità di assicurare la formazione e l'orientamento necessari in materia.

Nel quadro dei programmi di ricerca comunitari sarà necessario continuare a finanziare progetti dimostrativi, concentrandosi principalmente su progetti di costruzione e di ristrutturazione "normali", riguardanti ad esempio edifici comunali, scuole, ospedali e luoghi di lavoro. Sono inoltre necessarie ricerche per migliorare le pratiche, sviluppando metodi e tecniche sostenibili per la costruzione di alcune infrastrutture, come le strade e le reti di servizio.

Nel quadro della strategia tematica per la prevenzione ed il riciclo dei rifiuti, la Commissione prenderà in esame la possibilità di adottare apposite misure per far fronte ai crescenti volumi di rifiuti da costruzione e da demolizione.

Sono necessarie informazioni più complete e sistematiche sulle caratteristiche ambientali dei materiali da costruzione, per assistere i progettisti, i costruttori e i loro clienti nella scelta dei materiali; a questo proposito la Commissione metterà a punto l'etichettatura ambientale dei materiali da costruzione nel quadro delle dichiarazioni ambientali di prodotto e/o del marchio comunitario di qualità ecologica. Per guidare la scelta dei consumatori in relazione agli edifici e agli impianti tecnici, la Commissione proporrà un apposito marchio comunitario di qualità ecologica e/o una dichiarazione ambientale di prodotto armonizzata, utilizzando la metodologia comune per la valutazione della sostenibilità. Saranno prese in considerazione anche altre azioni di sensibilizzazione, ad esempio premi per progetti architettonici ispirati a criteri di sostenibilità.

**Azioni proposte per la futura strategia tematica**  
*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*  
**Edilizia sostenibile**

La Commissione metterà a punto una metodologia comune per valutare la sostenibilità

complessiva degli edifici e dell'ambiente costruito, e in particolare una serie di indicatori del costo del ciclo di vita degli edifici. Tale metodologia si applicherà anche ai progetti relativi alla costruzione di nuovi edifici o a ristrutturazioni importanti degli edifici esistenti. Tutti gli Stati membri saranno incoraggiati ad adattare e adottare questa metodologia e ad utilizzarla a sostegno delle migliori pratiche. Successivamente la Commissione proporrà nuovi requisiti di efficienza ambientale di carattere non energetico, ad integrazione delle disposizioni della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico dell'edilizia e tenendo conto della metodologia ivi descritta.

Come indicato nella direttiva 2002/91/CE, la Commissione, assistita dal comitato istituito dalla direttiva stessa, esaminerà la possibilità di introdurre misure riguardanti la ristrutturazione degli edifici di piccole dimensioni e incentivi generali per promuovere l'efficienza energetica.

Tutti gli Stati membri saranno incoraggiati ad elaborare e attuare un programma nazionale di edilizia sostenibile e a fissare elevati requisiti di efficienza, basati sulle norme armonizzate europee e sull'Eurocodice. Anche le amministrazioni locali saranno incoraggiate a promuovere l'edilizia sostenibile.

Tutti gli Stati membri, le autorità locali e gli altri acquirenti pubblici saranno incoraggiati ad introdurre requisiti di sostenibilità nelle procedure di appalto e nell'utilizzazione dei fondi pubblici per l'edilizia residenziale e altri lavori di costruzione, e a introdurre incentivi fiscali a favore di un'edilizia più sostenibile.

La Commissione esaminerà le possibilità di formazione, orientamento, scambio di esperienze e di ulteriori ricerche in materia di edilizia sostenibile.

Nel quadro della strategia tematica sulla prevenzione ed il riciclo dei rifiuti, la Commissione prenderà in considerazione l'adozione di apposite misure per far fronte al crescente volume di rifiuti da costruzione e demolizione.

La Commissione metterà a punto l'etichettatura ambientale dei materiali da costruzione (dichiarazioni ambientali di prodotto e/o marchi comunitari di qualità ecologica), e proporrà un ecolabel e/o una dichiarazione di prodotto armonizzata per gli edifici e/o per i relativi impianti tecnici.

## **2.4. Progettazione urbana sostenibile**

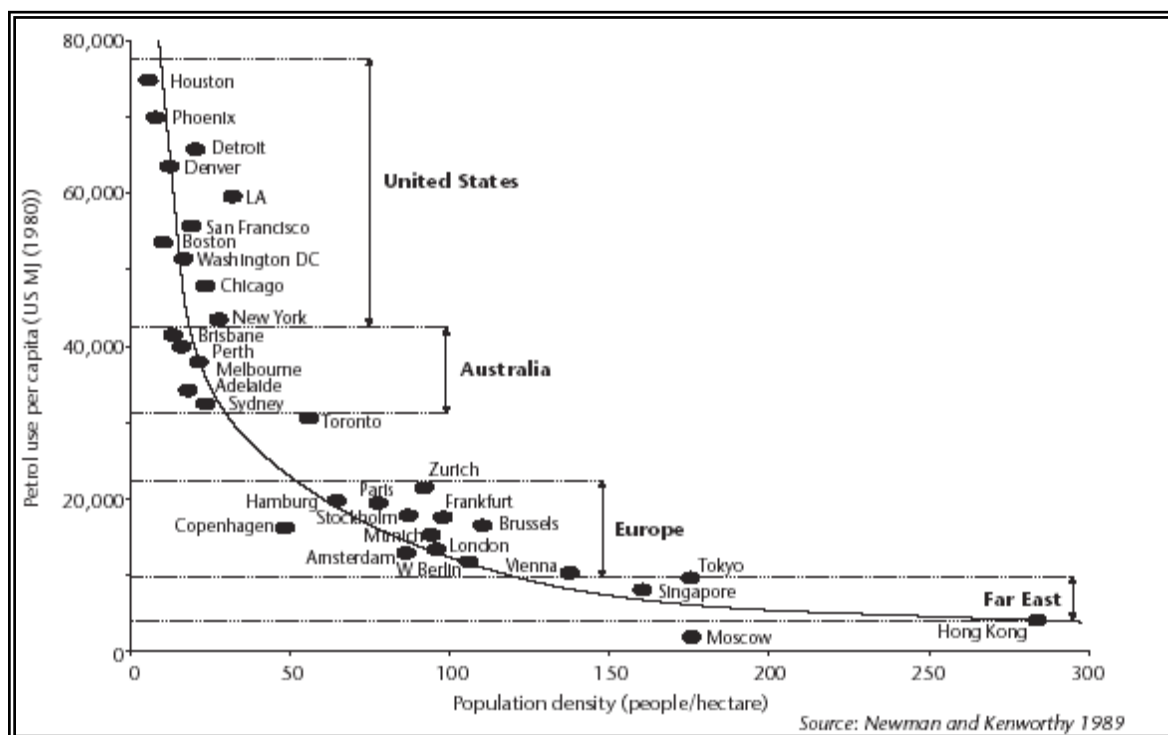
Per "progettazione urbana sostenibile" s'intendono i modelli e il tipo di utilizzazione del territorio in una determinata area urbana.

### **2.4.1. Perché la progettazione urbana sostenibile è una priorità**

Le modalità di assetto e utilizzazione del territorio in una zona urbana sono un elemento determinante per definire il carattere di una città, le sue prestazioni ambientali e la qualità della vita dei suoi abitanti. Le decisioni riguardanti l'utilizzazione del territorio devono tutelare l'identità, il patrimonio culturale, l'architettura stradale storica, gli spazi verdi e la biodiversità delle città: decisioni sconsiderate hanno contribuito a creare zone urbane considerate poco gradevoli per vivere e hanno determinato modelli insediativi non sostenibili.

La proliferazione urbana è la questione più urgente da affrontare a livello di progettazione. Le città si stanno espandendo verso le periferie fino alle zone rurali ad una velocità superiore al

tasso di crescita della popolazione (a fronte di un'espansione del 20% negli ultimi 20 anni, nello stesso periodo la popolazione è aumentata solo del 6%). Le zone verdi (terreni agricoli e naturali di valore) sono state sostituite da edifici commerciali e ad uso residenziale a bassa densità. La proliferazione urbana aumenta la necessità di spostamento e la dipendenza dal trasporto a motore privato, che a sua volta provoca una maggiore congestione del traffico, un più elevato consumo di energia e l'aumento delle emissioni inquinanti. Tutti questi problemi sono più acuti laddove c'è una bassa densità abitativa e le attività quotidiane (domestiche, professionali, acquisti) si svolgono in luoghi diversi: si registra ad esempio un sensibile aumento nell'utilizzo dell'automobile dove la densità di utilizzazione del territorio è inferiore a 50-60 persone per ettaro (cfr. figura 2).



**Figura 2: L'utilizzo dell'automobile privata si riduce con l'aumento della densità abitativa (riproduzione autorizzata<sup>52</sup>)**

**Legenda:** Consumo di benzina pro capite - Stati Uniti – Australia – Europa – Estremo Oriente – Densità di popolazione (persone/ettaro) – Fonte

A differenza delle città degli attuali Stati membri, la migrazione dalle zone rurali a quelle urbane è un fenomeno ancora in atto in alcune città dei paesi candidati e in via di adesione, che non può tuttavia giustificare, da solo, il tasso di espansione di queste zone urbane. La proliferazione urbana è un problema grave per questi paesi ed è acuito da cambiamenti nella destinazione d'uso del territorio e dalla presenza di ampi progetti commerciali e di centri commerciali in periferia: in alcune città di questi paesi fino al 30% dello spazio adibito al commercio al dettaglio si trova in locali di vaste dimensioni, percentuale ben più elevata rispetto a quella degli Stati membri. Lo spostamento delle attività economiche al di fuori dei

<sup>52</sup> Newman PW e Kenworthy JR, 1989, "Gasoline Consumption and cities: a comparison of US cities with a global survey" (Consumo di benzina e città: un raffronto tra le città statunitensi e la situazione in altre parti del mondo), *Journal of American Planning Association*, 55(1), pagg. 24-37.

confini amministrativi comunali riduce inoltre il gettito fiscale delle città interessate, compromettendone la capacità di investimento futura.

In concomitanza con questa espansione delle città verso le periferie, molte di esse presentano vasti appezzamenti di terreno non utilizzato, abbandonato o contaminato (i cosiddetti *brownfield*) e moltissime proprietà vuote. Nelle città nelle quali gli abitanti più abbienti abbandonano queste zone meno interessanti e meno prospere può subentrare il fenomeno della segregazione sociale. Ancora una volta nei paesi candidati e in via di adesione questi problemi sono molto più sentiti rispetto agli Stati membri. I terreni abbandonati o contaminati e le proprietà abbandonate devono essere riqualificati e restituiti ad un uso produttivo per attenuare le richieste di nuovi insediamenti o sviluppi al di fuori dell'area urbana. In poche parole, i costi sociali, economici ed ambientali connessi all'abbandono del territorio e delle proprietà nelle zone urbane sono elevati.

L'ubicazione delle infrastrutture è un altro elemento cruciale per l'assetto del territorio. Le città si fanno concorrenza per attrarre investimenti e offrono incentivi quali siti vergini (o incolti, i cosiddetti *greenfield*), nei quali i costi per la costruzione di nuovi progetti commerciali sono inferiori. L'ubicazione di centri in cui si concentrano attività lavorative, commerciali e ricreative al di fuori delle zone urbane - ad esempio attorno agli svincoli autostradali - riduce tuttavia la vitalità economica del centro cittadino come quartiere commerciale, incoraggia l'uso dell'automobile ed esclude i cittadini che non hanno accesso all'auto dai posti di lavoro e dai servizi offerti in quelle località. L'ubicazione degli insediamenti industriali all'interno di una zona urbana pone dunque anche questioni di equità sociale se tali insediamenti si trovano principalmente concentrati nei quartieri più poveri.

In altri documenti programmatici (cfr. allegato I) si è sottolineata la necessità di costruire aree urbane ad alta densità, a destinazione mista e compatte proprio per ridurre al minimo questi problemi. Diversi approcci messi in atto nelle città di alcuni paesi candidati e in via di adesione, quali una netta divisione funzionale nell'utilizzazione del territorio nel centro cittadino, hanno incentivato la necessità di spostarsi: queste zone dovranno essere ristrutturate o ripensate per renderle più sostenibili. Vaste zone residenziali periferiche nelle quali mancano i servizi di base dovranno così essere convertite in comunità sostenibili.

#### **Un esempio di buona pratica nella progettazione urbana sostenibile**

Dopo la Seconda guerra mondiale a Varsavia, in Polonia, c'è stata la necessità di ricostruire molto rapidamente il patrimonio immobiliare ad uso residenziale per ospitare una popolazione in rapida crescita. Il progetto residenziale Natolin Wyzyny<sup>53</sup> è un esempio del tipo di alloggi costruiti all'epoca, caratterizzati da edifici elevati a più piani, da una struttura spaziale monotona e da ampi spazi aperti. Nel 1994 è partita la ricostruzione e la privatizzazione del complesso. L'opera di ricostruzione ha comportato, ad esempio, l'installazione dell'isolamento termico nelle facciate degli edifici, l'ammodernamento degli impianti idraulici e di riscaldamento e la dotazione di contatori per regolare i consumi individuali. Per l'isolamento delle facciate è stato erogato un contributo statale di 920 000 ECU; nel 1998 circa il 60% degli alloggi era stato ceduto a privati e il 90% delle unità abitative era stato ristrutturato o ricostruito. Sono stati inoltre modificati i modelli funzionali degli edifici per introdurre un utilizzo misto e creare quartieri sostenibili rispetto ai condomini uniformi concepiti originariamente che non offrivano praticamente alcun servizio ai residenti. Furono creati ampi nuovi volumi dedicati al commercio al dettaglio, a negozi e uffici. Nel complesso il progetto di ricostruzione ha creato una comunità più sostenibile che è diventata un luogo piacevole in cui vivere, all'insegna di un'elevata efficienza energetica.

La comparsa di nuovi modelli di sviluppo urbano determina una maggiore mobilità se una determinata area urbana dispone di vari "centri", ognuno specializzato in un determinato

<sup>53</sup>

[www.ursynow.pl](http://www.ursynow.pl)

settore (ad esempio negozi, uffici, attività ricreative) o in concorrenza con gli altri. Ci sono inoltre sempre più collegamenti tra zone urbane limitrofe che danno vita a reti di città. Una delle sfide della progettazione urbana è dunque l'esigenza di rispondere a questi nuovi modelli e risolverne gli aspetti negativi come l'eccessiva dipendenza dai mezzi di trasporto privati e il fenomeno della proliferazione urbana (cfr. la prospettiva europea per una progettazione urbana sostenibile che viene proposta nell'allegato II), oltre che lo sviluppo della necessaria cooperazione tra autorità contigue.

La presenza di spazi verdi in una città influenza fortemente la qualità della vita dei cittadini, perché tali spazi consentono l'esercizio fisico, l'interazione sociale, la possibilità di rilassarsi e di godere di pace e tranquillità. Gli spazi verdi, i parchi e i boschi ben gestiti possono diventare caratteristiche molto apprezzate e distintive di una zona urbana: per questo dovrebbero essere protetti e occorre prendere in considerazione la possibilità di creare nuovi spazi verdi e altri spazi pubblici procedendo a riutilizzare i terreni abbandonati. Gli spazi verdi sono inoltre importanti per la biodiversità urbana: la progettazione urbana dovrebbe pertanto difendere gli habitat importanti dai rischi dell'urbanizzazione e incentivare la biodiversità integrandola nel tessuto cittadino. Non bisogna dimenticare che è fondamentale consentire agli abitanti delle città di entrare in contatto con la flora e la fauna selvatiche per sensibilizzarli alle tematiche ambientali di più ampio respiro.

Oltre agli aspetti illustrati, l'utilizzazione del territorio in tutte le città europee assumerà sempre maggiore importanza con l'evoluzione a livello demografico e ambientale. I cittadini europei vivono più a lungo e aumenta la domanda di abitazioni individuali destinate a persone sole: la popolazione complessiva in Italia, Grecia, Spagna e Portogallo sta diminuendo, ma il numero di nuclei familiari sta aumentando drasticamente. Una tale domanda di alloggi deve essere gestita all'insegna della sostenibilità: l'espansione delle città va pianificata e inserita in una strategia globale di lungo termine, nella quale vengano individuati e ridotti al minimo gli impatti ambientali, e non deve essere un processo senza pianificazione che degenera nella proliferazione. I cambiamenti climatici che potrebbero verificarsi in futuro potrebbero far sì che i piani attuali relativi a nuove aree di insediamento non risultino più adeguati, ad esempio se aumenta il rischio di inondazioni.

#### **Un esempio di buona pratica nella progettazione urbana sostenibile**

La città di Vitoria-Gasteiz (Spagna) ha sistematicamente applicato una politica che ha favorito la destinazione mista del territorio, un'elevata densità lungo i corridoi di trasporto pubblico, il ripristino dei quartieri storici, il decentramento dei servizi sociali, un accesso equilibrato agli spazi verdi, lo sviluppo del trasporto pubblico, le piste ciclabili e le zone pedonali nonché altri principi basilari della progettazione urbana e dello sviluppo sostenibile come gli investimenti nei programmi sociali. In questo modo, e nonostante la popolazione sia quasi quadruplicata dal 1950, la città è riuscita a mantenere e a sviluppare un ambiente urbano compatto e di qualità elevata, circondato da una cintura verde.

I centri cittadini devono diventare luoghi piacevoli in cui vivere; in caso contrario, e nonostante le ragioni di ordine ambientale che depongono a favore di città ad alta densità, gli abitanti continueranno a trasferirsi nelle periferie o nella campagna circostante. Sia la comunicazione del 1999 "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea" che il rapporto del 2001 del gruppo di esperti UE sull'ambiente urbano dal titolo *Towards More Sustainable Land Use* (cfr. allegato I) sottolineano l'importanza che riveste l'utilizzazione del territorio per realizzare un ambiente urbano sostenibile per i motivi già espressi in precedenza. L'utilizzazione del territorio svolge inoltre un ruolo decisivo per la sostenibilità dell'ambiente costruito: ad esempio consente un allineamento adeguato per sfruttare al massimo il riscaldamento solare passivo. La progettazione urbana sostenibile sarà pertanto un elemento chiave della strategia tematica sull'ambiente urbano.

## 2.4.2. Iniziative comunitarie in corso sulla progettazione urbana

La prospettiva europea per lo sviluppo del territorio (*European Spatial Development Perspective - ESDP*)<sup>54</sup> elaborata nel 1999 dal Comitato sullo sviluppo del territorio è stata adottata da tutti gli Stati membri su base volontaria. Il documento definisce obiettivi e linee guida per uno sviluppo del territorio equilibrato e sostenibile, nell'ambito del quale un terzo delle 60 soluzioni di indirizzo politico approvate affronta il problema di come circoscrivere l'espansione fisica delle città. Sulla scia dell'ESDP, il programma ESPON, la rete europea di osservatori della programmazione territoriale, mette in atto e coordina le attività di ricerca sulla pianificazione del territorio e realizza un quadro di riferimento per la raccolta e l'analisi dei dati territoriali.

Varie direttive incidono sull'uso del territorio, in particolare le direttive sulla valutazione d'impatto ambientale (VIA)<sup>55</sup> e sulla valutazione ambientale strategica (VAS)<sup>56</sup>, senza contare la direttiva quadro sulle acque<sup>57</sup>. L'articolo 12 della direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose<sup>58</sup> (direttiva "Seveso II") stabilisce che gli Stati membri provvedano affinché nelle rispettive politiche in materia di controllo dell'urbanizzazione, destinazione e utilizzazione dei suoli e/o in altre politiche pertinenti si tenga conto degli obiettivi di prevenire gli incidenti rilevanti e limitarne le conseguenze. La partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia di ambiente è un elemento importante delle procedure indicate, come previsto dalla convenzione di Aarhus.

La Commissione sta preparando una proposta di direttiva quadro per istituire un quadro normativo e di indirizzo politico per l'istituzione e la gestione di un'infrastruttura per l'informazione territoriale (INSPIRE<sup>59</sup>). L'iniziativa renderà facilmente disponibili informazioni territoriali (geografiche) armonizzate e di qualità elevata che serviranno a formulare, attuare, monitorare e valutare le politiche comunitarie e a informare i cittadini su numerosi settori a livello locale, regionale, nazionale e internazionale. Tutto ciò sarà particolarmente importante per ampliare la tipologia e migliorare la qualità dei dati territoriali disponibili a tutti coloro che si occupano di urbanistica e pianificazione dell'uso del territorio.

I regolamenti sui fondi strutturali e le linee direttrici per il periodo 2000-2006<sup>60</sup> definiscono la necessità di ricorrere ad approcci sostenibili all'uso dei terreni urbani, compresa l'esigenza di privilegiare "le azioni di riconversione delle zone industriali abbandonate (aree urbane) ... rispetto agli interventi di sviluppo delle aree rurali". L'iniziativa URBAN II sovvenziona la "riurbanizzazione plurifunzionale ed ecocompatibile degli spazi urbani ... ai fini ... di una minore spinta all'urbanizzazione delle zone verdi e all'espansione urbana incontrollata". Tra le misure sovvenzionabili sono elencate, a titolo indicativo, le seguenti: "risanamento di siti urbani degradati e di terreni contaminati; recupero di spazi pubblici, compreso il verde pubblico; ristrutturazione sostenibile ed ecocompatibile di edifici per insediare attività socioeconomiche". INTERREG offre opportunità analoghe.

---

<sup>54</sup> *ESDP: European Spatial Development Perspective - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999, ISBN 92-828-7658-6.

<sup>55</sup> Direttiva 85/337/CEE, modificata dalla direttiva 97/11/CE.

<sup>56</sup> Direttiva 2001/42/CE.

<sup>57</sup> Direttiva 2000/60/CE.

<sup>58</sup> Direttiva 96/82/CE.

<sup>59</sup> [www.ec-gis.org/inspire](http://www.ec-gis.org/inspire).

<sup>60</sup> Comunicazione della Commissione relativa ai fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione - Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006, GU C 267 del 22.9.1999, pag. 12.

La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente<sup>61</sup> illustra le condizioni alle quali l'aiuto finanziario concesso alle imprese per il recupero di siti industriali inquinati può essere compatibile con il mercato comune. Al punto E.1.8 della disciplina in questione si sancisce l'applicazione del principio "chi inquina paga": in altri termini, gli aiuti per il risanamento di siti inquinati sono consentiti solo se non è possibile individuare chi ha inquinato o fargli sostenere i costi. Oltre alle misure compatibili indicate nella disciplina, la Commissione, nella decisione sull'aiuto di Stato N 385/2002 riguardante il Regno Unito sul sostegno alla bonifica di terreni, ha di recente stabilito che gli aiuti per il riutilizzo di terreni abbandonati possono, in generale, essere considerati compatibili con il mercato comune.

La Commissione finanzia vari progetti di ricerca riguardanti la rivitalizzazione dei centri storici e delle periferie, il recupero e il riutilizzo di siti contaminati e abbandonati, l'adeguamento sostenibile di aree urbane come vasti complessi residenziali e le modalità per ridurre la proliferazione urbana, in particolare integrando la pianificazione dell'utilizzo del territorio e dei trasporti (cfr. allegato III).

Nell'ambito della strategia tematica per la protezione del suolo<sup>62</sup>, la Commissione ha annoverato l'impermeabilizzazione del suolo tra gli otto rischi principali per il suolo europeo. Il Centro tematico europeo sull'ambiente terrestre (ETC/TE) sta elaborando una serie di indicatori principali per affrontare questo problema.

La Commissione sta preparando una comunicazione sui rischi<sup>63</sup> che si concentrerà, fra gli altri aspetti, sulla necessità di procedere a una mappatura dei rischi naturali e antropici, come le inondazioni. Questa iniziativa aiuterà tutti coloro che sono impegnati nella progettazione urbana a tener conto di tali rischi in maniera più sistematica nella pianificazione di cui sono responsabili.

La comunicazione del 2001 dal titolo "Piano d'azione a favore della biodiversità: conservazione delle risorse naturali"<sup>64</sup> prevede anche una serie di azioni destinate in modo specifico alle aree urbane, in particolare riguardo all'uso di terreni vergini o incolti (*greenfield*) e di terreni contaminati e abbandonati (*brownfield*). Nel 2004 la Commissione riferirà al Consiglio e al Parlamento sullo stato di attuazione del piano d'azione e riesaminerà le priorità relative delle varie azioni. Nella relazione in questione la dimensione urbana riceverà la massima attenzione.

### **2.4.3. Altre misure necessarie per assicurare la massima diffusione della progettazione urbana sostenibile**

L'auspicata prospettiva di insediamenti ad alta densità e destinazione mista, con il riutilizzo dei terreni e delle proprietà abbandonati, e di un'espansione pianificata delle aree urbane al posto di vari processi di espansione isolati, si ritrova in ogni documento di indirizzo politico comunitario in materia di ambiente urbano (cfr. allegato I). La strategia sosterrà questa prospettiva perché la ritiene un valido punto di partenza per le città europee, anche se riconosce che ci sono limiti alla densità di popolazione accettabile (in alcune aree urbane, infatti, la qualità dell'ambiente urbano è scarsa proprio a causa del sovraffollamento); inoltre è più semplice convertire le aree a destinazione mista che invertire la tendenza alla proliferazione urbana o aumentare la densità di utilizzo del territorio. La prospettiva formulata

---

<sup>61</sup> GU C 37 del 3.2.2001, pag. 3.

<sup>62</sup> COM (2002) 179 definitivo.

<sup>63</sup> [www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/integrated\\_strategy\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/integrated_strategy_en.htm).

<sup>64</sup> COM(2001) 132 definitivo.

rispecchierà le attuali tendenze che si registrano nelle città (compresenza di molteplici centri) e la dimensione regionale (“decentramento concentrato”).

Non è compito della Comunità stabilire un sistema decisionale standard in materia di utilizzo del territorio, né definire il modello insediativo "ideale", perché ogni città è unica nel suo genere e le soluzioni necessarie per realizzare un ambiente urbano sostenibile variano caso per caso. È comunque evidente che alcuni approcci non sono sostenibili e la strategia punterà a disincentivarli e a promuovere alternative più sostenibili. Le azioni proposte in relazione alla gestione urbana sostenibile (punto 2.1.3) contribuiranno a realizzare questo obiettivo. La Commissione vaglierà anche la possibilità di preparare linee guida su aspetti specifici che potrebbero avere un'influenza positiva sulle pratiche quotidiane: ad esempio linee guida sull'ubicazione e la densità dei nuovi sviluppi, l'integrazione degli spazi verdi, l'adeguamento delle aree urbane per migliorarne la sostenibilità, o ancora sulla continuità del tessuto urbano (come integrare sviluppi vecchi e nuovi).

La proliferazione urbana è una tematica prioritaria per le città europee e in questo contesto è evidentemente vantaggioso destinare i terreni abbandonati, contaminati e in disuso all'interno dei centri cittadini ad altri usi. Alcune città hanno adottato politiche e strategie che sono riuscite a rallentare l'espansione urbana e ad incrementare l'intensità di utilizzo del territorio. Gli Stati membri devono garantire che i sistemi di pianificazione territoriale che adottano raggiungano questi obiettivi. Occorre pertanto approvare incentivi a favore della progettazione urbana sostenibile (ad esempio scoraggiando sviluppi su terreni vergini); le strategie e le politiche per le aree urbane devono inoltre essere collegate alle strategie nazionali e regionali, per garantire così la coerenza fra i vari strumenti ed evitare che le iniziative locali risultino compromesse.

La ricerca, lo scambio di esperienze e la promozione di buone pratiche riguardo alle tematiche delle aree urbane sono elementi di particolare importanza e la Commissione esaminerà la possibilità di rafforzare tutte queste attività.

La strategia tematica per la protezione del suolo prenderà in esame aspetti quali l'impermeabilizzazione del suolo che presentano un'attinenza con questa tematica prioritaria e potrà proporre altre misure per limitare il fenomeno. Alcuni obiettivi, come la riconversione di terreni abbandonati e la necessità di limitare la proliferazione urbana, sono comuni a entrambe le strategie.

**Azioni proposte per la futura strategia tematica**  
*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*

**Progettazione urbana sostenibile**

Tutti gli Stati membri saranno invitati a:

- garantire che i propri sistemi di pianificazione territoriale assicurino modelli sostenibili di insediamento urbano e tengano conto dei rischi ambientali, e a procedere ad un riesame della situazione per contribuire allo scopo;
- predisporre incentivi per incoraggiare la riconversione dei terreni abbandonati piuttosto che l'utilizzo di terreni vergini, creare database nazionali dei terreni abbandonati e fissare obiettivi ambiziosi per il loro riutilizzo, garantendo un sostegno per la riconversione delle proprietà abbandonate nelle zone urbane;
- fissare densità minime per l'uso del territorio a fini residenziali che incoraggino una



maggior densità e limitino la proliferazione urbana;

- valutare quali conseguenze avranno i cambiamenti climatici sulle città del loro territorio per non avviare progetti inopportuni e quali adattamenti alle nuove condizioni climatiche potrebbero essere integrati nel processo di pianificazione territoriale.

La Commissione formulerà linee guida sulla pianificazione territoriale "ad alta densità e destinazione mista" e proporrà una definizione di terreni abbandonati o contaminati (*brownfield*) e di terreni vergini o incolti (*greenfield*); valuterà inoltre l'opportunità di preparare altre linee guida su aspetti specifici della progettazione urbana.

La Commissione prenderà in esame le soluzioni più opportune per garantire la formazione, lo scambio di esperienze e altre attività di ricerca sulla progettazione urbana sostenibile.

L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) continuerà a controllare i cambiamenti nella destinazione d'uso del territorio e nella copertura del suolo, che costituiranno i dati prioritari per il futuro. L'AEA presenterà un rapporto speciale sulla proliferazione urbana e sull'utilizzo del suolo.

### **3. PER UNA STRATEGIA PIÙ INTEGRATA**

Una delle problematiche principali legate al miglioramento dell'ambiente urbano è insita nella diversità degli aspetti ambientali, nella molteplicità di forze, soggetti e fattori che influenzano l'ambiente e la qualità della vita nelle zone urbane e nella frammentazione degli interventi adottati finora. Serve un'integrazione a vari livelli:

- a livello orizzontale, per integrare l'ambiente urbano nelle politiche comunitarie più importanti come quelle su trasporti, coesione, sanità, ricerca e sviluppo tecnologico;
- a livello orizzontale nell'ambito della politica ambientale della Comunità, per sviluppare una prospettiva urbana in settori chiave come quelli delle acque, dell'aria, del rumore, dei cambiamenti climatici, della protezione della natura e della biodiversità;
- a livello verticale, tra i diversi livelli di governo: UE, nazionale, regionale e locale;
- a livello orizzontale, su scala locale, incentivando le amministrazioni locali ad adottare un piano di gestione ambientale integrata e a realizzare un sistema integrato di gestione ambientale (cfr. punto 2.1).

#### **3.1. Integrazione a livello orizzontale nell'ambito delle politiche comunitarie**

L'integrazione delle tematiche dell'ambiente urbano nelle politiche UE del caso è un processo a lungo termine che richiede una cooperazione e un coordinamento notevoli e continuativi tra i vari servizi della Commissione.

Il Libro verde del 1990 sull'ambiente urbano (cfr. allegato I) ha dato il via al processo di integrazione all'interno della Commissione, alzando il profilo delle tematiche e delle politiche

sull'ambiente urbano. Ha così contribuito al varo dell'iniziativa URBAN<sup>65</sup> del Fondo europeo di sviluppo regionale, che ha stanziato quasi un miliardo di euro per lo sviluppo sostenibile di quartieri urbani colpiti da gravi problemi sociali, ambientali ed economici. La comunicazione del 1998 "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea" ha fatto sì che le considerazioni riguardanti l'ambiente urbano trovassero spazio nelle linee direttrici della Commissione per i programmi di sviluppo regionale 2000-2006, ha contribuito al proseguimento dell'iniziativa URBAN (con circa 728 milioni di euro) e ha sostenuto lo sviluppo del programma di ricerca sulla città del futuro e il patrimonio culturale. Non tutte le buone intenzioni contenute nel quadro d'azione si sono però realizzate e la strategia tematica porterà nuovo vigore al processo di integrazione.

Dal 2003 la Commissione procede a una valutazione d'impatto estesa<sup>66</sup> per tutti i nuovi strumenti legislativi o di indirizzo politico più significativi che potrebbero avere importanti impatti ambientali, economici o sociali. Gli aspetti legati all'ambiente urbano quali l'assetto del territorio, i trasporti, l'inquinamento e la salute rientrano nella valutazione. In questo modo si garantirà che le future politiche comunitarie presentate da tutti i servizi della Commissione siano compatibili con le finalità della strategia tematica.

Per quanto riguarda la ricerca, sono ora man mano disponibili i risultati dell'azione chiave di ricerca sulla città del futuro e il patrimonio culturale. Sin dalla sua ideazione, il programma ha cercato di fornire un approccio generale, integrando le principali tematiche urbane. Si può già dire che si sono ottenuti alcuni risultati importanti, che colmeranno le lacune a livello di conoscenze, forniranno nuove strategie e informeranno la formulazione delle politiche; nell'allegato III sono presentati alcuni esempi al riguardo. È fondamentale che vi sia un impegno continuo a istituire e divulgare le buone prassi elaborate dai progetti finanziati dal programma quadro comunitario di ricerca, in modo da diffonderne l'impiego nelle città<sup>67</sup>. Vanno inoltre finanziate le tecnologie innovative che richiedano un ulteriore sviluppo per affrontare i problemi dell'ambiente urbano.

Nell'ambito della politica di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione hanno dato un contributo importante allo sviluppo sostenibile di molti centri urbani. Per il periodo di programmazione 2000-2006, almeno il 10% degli stanziamenti del FESR (obiettivi 1 e 2) - pari a circa 15 miliardi di euro (11,5 per l'obiettivo 1 e 3,4 per l'obiettivo 2) - riguardava i centri urbani e la popolazione urbana. Anche il Fondo di coesione destina ingenti contributi allo stesso scopo, anche se è più difficile stimare gli importi complessivi. Nell'allegato V sono riportati alcuni esempi sull'impiego dei fondi. Nell'ambito della terza relazione sulla politica di coesione la Commissione sta valutando la possibilità di utilizzare fondi per lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione per il periodo successivo al 2006.

L'istruzione e la formazione sono due fattori determinanti in ciascun tema prioritario e pertanto la Commissione valuterà come finanziare tali attività nel contesto di programmi comunitari come Leonardo da Vinci.

Essendo incentrata sui quattro temi prioritari, che presentano forti legami con questi e con altri settori della politica comunitaria, la strategia tematica di per sé porterà ad una migliore

---

<sup>65</sup> [europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm).

<sup>66</sup> Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto, COM(2002) 276 definitivo.

<sup>67</sup> Nota: sono stati inoltre avviati molti progetti di ricerca europei e azioni concertate in materia di ambiente urbano nell'ambito delle iniziative COST ed EUREKA.

integrazione degli aspetti dell'ambiente urbano nelle politiche comunitarie pertinenti, in particolare nel settore dei trasporti e dell'energia.

**Azioni proposte per la futura strategia tematica**  
*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*

**Integrazione nelle politiche comunitarie**

La Commissione ritiene che le lacune di conoscenze individuate al momento della formulazione della strategia tematica dovrebbero essere il punto di partenza per proseguire le attività di ricerca e dimostrazione dell'UE in ambito urbano, compresa una maggiore divulgazione dei risultati conseguiti dalle attività di ricerca esistenti e future condotte in Europa in materia.

Nell'ambito della terza relazione sulla politica di coesione la Commissione sta valutando la possibilità di utilizzare fondi per lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di coesione per il periodo successivo al 2006.

La Commissione esaminerà in che modo la politica in materia di istruzione e formazione possa contribuire alla realizzazione di un ambiente urbano sostenibile, attraverso programmi come Leonardo da Vinci.

### **3.2. Integrazione orizzontale nell'ambito della politica ambientale comunitaria**

La Comunità opera in tutti i settori ambientali di importanza critica nelle aree urbane, in particolare per quanto concerne la qualità dell'aria, i cambiamenti climatici, i rifiuti, le acque, il rumore e la biodiversità. Gran parte delle misure nei settori indicati finora non è di fatto incentrata sulla dimensione urbana, ma contribuisce notevolmente a migliorare l'ambiente urbano. I parametri di riferimento definiti da queste misure generali devono essere applicati e sviluppati. La strategia tematica esaminerà come facilitarne l'applicazione nelle aree urbane e come integrare una particolare prospettiva urbana nelle misure e nelle azioni di accompagnamento future. Nell'allegato VI vengono passate in rassegna le attività in corso in questi settori che presentano un'attinenza con i temi prioritari individuati per la strategia tematica.

**Azioni proposte per la futura strategia tematica**  
*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*  
**Integrazione nell'ambito della politica ambientale comunitaria**

**Acque:** nell'ambito della direttiva quadro sulle acque e della strategia comune di attuazione ad essa relativa, la Commissione formulerà una raccomandazione su come le autorità locali possono mettere in atto una gestione sostenibile delle acque e contribuire in maniera più efficace alla gestione dei bacini idrografici. La strategia prenderà in considerazione altre misure più mirate.

**Cambiamenti climatici:** la Commissione valuterà la possibilità di finanziare reti di città che affrontino il problema dell'adattamento alle conseguenze dei cambiamenti climatici e fornirà un sostegno scientifico generale, ad esempio sulla natura, la scala e i tempi dei vari effetti previsti.

**Aria:** il programma "Aria pulita per l'Europa" (CAFE) terrà conto della gestione della domanda di trasporto urbano e degli elementi connessi al trasferimento a modi di trasporto diversi nella formulazione delle misure sulla qualità dell'aria. Il programma prenderà anche in

esame i legami tra qualità dell'aria all'interno e all'esterno degli edifici nelle zone urbane; gli obblighi di informazione sulla qualità dell'aria verranno riesaminati per accentuare la dimensione urbana.

**Rifiuti:** nell'ambito della strategia tematica per la prevenzione e il riciclo dei rifiuti, la Commissione valuterà il ruolo potenziale che la Comunità può svolgere nell'elaborazione di iniziative locali intese a gestire e a ridurre l'impatto dei rifiuti sull'ambiente. Nella definizione della futura politica comunitaria a favore del riciclaggio si prenderà in considerazione in particolare la dimensione urbana della gestione di alcuni flussi di rifiuti, ad esempio per i rifiuti da costruzione e demolizione (cfr. anche il punto 2.3.3).

**Natura e biodiversità:** la Commissione formulerà linee guida destinate alle autorità locali per assisterle nella gestione e nella promozione della biodiversità nelle zone urbane e linee guida sulla protezione delle specie e degli habitat in pericolo sempre nelle zone urbane. La Commissione preparerà inoltre indicatori di biodiversità.

**Pesticidi:** la strategia tematica “Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi”<sup>68</sup> proporrà misure (come la formazione o linee guida) destinate alle autorità locali e ad altri utilizzatori, professionali e non, su vari aspetti legati all'uso sostenibile dei pesticidi.

### 3.3. Integrazione tra i vari livelli di amministrazione

Anche se la strategia tematica punterà essenzialmente alle aree urbane, i fattori regionali e nazionali incidono pesantemente e occorre tenerne conto nell'elaborazione delle strategie locali a favore di un ambiente urbano e sano di buona qualità; analogamente, è necessario riesaminare le strategie adottate su scala regionale, nazionale e comunitaria per verificare che queste puntino a promuovere gli stessi obiettivi a livello locale. L'integrazione verticale tra questi vari livelli di governo è dunque determinante. Un elemento fondamentale per un'integrazione di questo tipo dovrebbe essere l'adozione, da parte degli Stati membri nell'ambito dei rispettivi piani per lo sviluppo sostenibile, di una strategia nazionale per l'ambiente urbano; se necessario dovranno essere adottate anche strategie regionali. Tutti questi strumenti dovrebbero contribuire a realizzare il piano di attuazione approvato a Johannesburg nel corso del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile.

Per sostenere questo processo e mettere a disposizione delle città informazioni, esperienze e consulenze, sarebbe opportuno designare dei “centri di riferimento per l'ambiente urbano”, che dovrebbero aiutare le autorità locali e regionali ad accedere ai dati e alle conoscenze, alle azioni di formazione e sensibilizzazione e agli esempi di buone prassi esistenti, al fine di agevolare l'attuazione della strategia nazionale per l'ambiente urbano.

---

<sup>68</sup> COM(2002) 349 definitivo.

### **Un esempio di buona pratica relativo ad un centro di riferimento nazionale per l'ambiente urbano**

Nel 1973 la Deutscher Städtetag (l'associazione tedesca delle città) ha fondato l'Istituto tedesco per le questioni urbane (Difu)<sup>69</sup> nell'intento di individuare le prospettive a lungo termine per lo sviluppo urbano e di dare consulenze specialistiche alle autorità cittadine e contribuire così a risolvere i loro problemi. Con i suoi 100 addetti, il Difu offre a circa 130 città un'ampia gamma di servizi nei settori dell'ambiente urbano, dello sviluppo urbano, della politica economica, sociale e culturale, della legislazione e delle finanze dei comuni. Studi, relazioni di esperti, seminari di formazione, servizi di informazione e documentazione nonché pubblicazioni periodiche contribuiscono a divulgare i risultati scientifici presso gli utilizzatori. Il Difu è inoltre la sede nella quale le autorità locali possono scambiarsi idee ed esperienze e nella quale le amministrazioni comunali possono indicare come realizzare gli obiettivi di pianificazione nella prassi amministrativa.

È stata anche invocata la costituzione di centri specializzati per argomenti specifici: per citare un esempio, alla Terza conferenza dei ministri europei sull'abitare sostenibile si è raccomandato di istituire in ciascuno Stato un punto nazionale di contatto per l'edilizia residenziale sostenibile, al fine di incentivare lo scambio di esperienze e buone prassi. Quindi, poiché i problemi che interessano l'ambiente urbano e le amministrazioni locali sono di natura integrata, sarebbe opportuno concentrare le tematiche nel loro complesso in un unico punto di contatto.

Va inoltre sottolineato che le strutture e i confini amministrativi non hanno sempre mantenuto il passo con l'espansione geografica delle città. Per questo motivo, Stati membri, regioni e autorità locali possono avere la necessità di riflettere sul coordinamento e sulla ripartizione delle competenze necessarie per trattare le principali questioni dell'ambiente urbano, in particolare tra autorità limitrofe e tra diversi livelli di governo.

Nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001, la Commissione ha avanzato la proposta che vengano stipulati accordi trilaterali fondati su obiettivi tra Stati membri, amministrazioni territoriali e la Commissione; l'ambiente rientrava proprio tra i settori nei quali sperimentare questo nuovo potenziale strumento. Sono stati varati tre progetti pilota sull'ambiente urbano per valutare il valore aggiunto apportato dagli accordi trilaterali in questo campo a livello europeo.

### **Azioni proposte per la futura strategia tematica** *(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)* **Integrazione tra vari livelli di governo**

Tutti gli Stati membri saranno incentivati a:

- adottare strategie nazionali e/o regionali per l'ambiente urbano;
- designare punti di riferimento per l'ambiente urbano su scala nazionale e/o regionale;
- prendere in esame la possibilità di introdurre esercizi di sensibilizzazione per le amministrazioni regionali e locali riguardo alle tematiche dell'ambiente urbano.

Gli Stati membri, le regioni e le autorità locali saranno incoraggiati a sviluppare il coordinamento e la ripartizione delle competenze necessarie ad affrontare le principali questioni legate all'ambiente urbano.

---

<sup>69</sup> [www.difu.de](http://www.difu.de).

#### 4. INDICATORI, DATI, OBIETTIVI E RAPPORTI

È importante elaborare indicatori per l'ambiente urbano che permettano di mettere in luce i dati necessari a monitorare le tendenze a livello di ambiente urbano, di valutare l'efficacia delle iniziative e i progressi registrati per realizzare un ambiente di buona qualità e sano, di fissare obiettivi e di contribuire a orientare il processo decisionale per conseguire risultati più sostenibili.

A livello locale la Commissione ha predefinito un insieme di indicatori per l'ambiente urbano che le città possono utilizzare su base volontaria. Gli indicatori comuni europei (ICE)<sup>70</sup> sono stati elaborati dal Gruppo di esperti dell'UE sull'ambiente urbano e sono particolarmente utili per le autorità locali che si accingono a trattare le problematiche ambientali della loro area urbana. Tali indicatori forniscono una prospettiva che consente loro di istituire le politiche e i piani di azione iniziali e di comunicare con i cittadini a livello locale<sup>71</sup>, aumentando il grado generale di sensibilizzazione nei confronti delle principali tematiche dell'ambiente urbano. Le singole città possono adeguarli o approfondirli per rispecchiare la realtà locale e possono favorire un'attuazione diffusa dei piani di gestione ambientale da parte delle autorità locali (cfr. punto 2.1.3).

<b>Indicatori comuni europei</b>	
1.	Soddisfazione dei cittadini con riferimento al contesto locale
2.	Contributo locale al cambiamento climatico globale
3.	Mobilità locale e trasporto passeggeri
4.	Accessibilità delle aree di verde pubblico e dei servizi locali
5.	Qualità dell'aria locale
6.	Spostamenti casa-scuola dei bambini
7.	Gestione sostenibile dell'autorità locale e delle imprese locali
8.	Inquinamento acustico
9.	Uso sostenibile del territorio
10.	Prodotti sostenibili
11.	Impronta ecologica

A livello europeo nelle varie città esistono molti indicatori, che tuttavia o sono applicati solo sporadicamente, o non forniscono dati comparabili oppure non sono adatti ai molteplici e ambiziosi obiettivi della strategia tematica. Analogamente, i dati raccolti nell'ambito delle azioni settoriali, ad esempio per il comparto dell'aria o delle acque, di rado vengono analizzati separatamente con riferimento all'ambiente urbano. La Commissione preparerà pertanto una serie di indicatori da usare su scala europea per il rilevamento dei dati necessari a monitorare la strategia. Questa iniziativa sarà sostenuta anche dalla proposta di direttiva INSPIRE (cfr. punto 2.4.2), che fornirà un formato standard per la raccolta e lo scambio di informazioni sul territorio, tenendo conto delle iniziative del caso già in corso, come gli ICE, l'audit di URBAN II che analizza i dati economici, sociali e ambientali relativi a 200 città, e il meccanismo di informazione per i settori dei trasporti e dell'ambiente (TERM), che fornisce dati sui trasporti e sui parametri ambientali associati. L'iniziativa INSPIRE si servirà inoltre della rete EIONET, la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, istituita dai paesi che fanno parte dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), e di lavori come l'atlante urbano dell'AEA e del Centro comune di ricerca, che analizza i nessi tra l'espansione urbana e i fattori socioeconomici che la determinano.

<sup>70</sup> [www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm](http://www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm).

<sup>71</sup> *Environmental Issue Report No 30: Towards an Urban Atlas* (Verso un ambiente urbano), AEA/CCR, ISBN 92-9167-470-2.

### Un esempio di buona pratica per i dati sull'ambiente urbano

Il sistema d'informazione sull'ambiente della città di Praga (IOZIP) è stato creato negli anni '80 e ora si occupa principalmente del rilevamento e dell'elaborazione dei dati sull'ambiente e di mettere tali informazioni a disposizione delle amministrazioni comunali, degli esperti e del pubblico, dando così un'ottima visione generale delle questioni ambientali e di sviluppo agli urbanisti e agli investitori. Il sistema realizza vari prodotti, come l'atlante ambientale<sup>72</sup> (finanziato dal progetto Interact dell'UE), una serie di relazioni annuali sullo stato dell'ambiente urbano per la città di Praga a partire dal 1989<sup>73</sup>, CD-ROM sullo sviluppo ambientale globale della città e un progetto pilota riguardante un sito web su Internet che presenta dati e mappe (basate sul GIS) ad un pubblico più vasto. La versione on-line presenta anche dati tratti dal progetto comunitario HEAVEN sulla qualità dell'aria e le condizioni atmosferiche. Questo vasto sistema di informazione a livello comunale che utilizza le nuove tecnologie sta dimostrando di essere particolarmente efficace nel mettere in collegamento vari progetti ambientali sullo sviluppo sostenibile in corso a Praga. Il sistema è gestito dalla città di Praga, che ne sostiene i costi.

Per quanto riguarda i dati su ambiente e salute, il biomonitoraggio dei bambini, previsto nella strategia europea su ambiente e salute, prevede l'impegno a elaborare appositi indicatori tenendo conto delle attività in corso nei settori dell'ambiente e della salute. Il biomonitoraggio dei bambini si incentrerà, come previsto, sui bambini e l'ambiente urbano. Nel lungo termine questo programma dovrebbe permettere di valutare se i progressi ottenuti a livello di ambiente urbano trovano riscontro nel miglioramento della salute dei bambini e di individuare le città in cui è necessario concentrare maggiormente gli sforzi.

Per alcune tematiche dell'ambiente urbano sono stati fissati valori limite a livello europeo (si pensi ad esempio alla qualità dell'aria), ma per molte altre, come nel caso dei trasporti urbani sostenibili, gli obiettivi vanno fissati a livello locale: le amministrazioni locali si trovano infatti nella posizione migliore per tener conto delle condizioni locali che, essendo eterogenee, rendono inopportuno fissare un unico valore europeo. È tuttavia evidente che servono orientamenti per definire tali valori da raggiungere, e per alcuni aspetti potrebbe essere utile discutere la possibilità di fissare obiettivi indicativi a livello nazionale o europeo. La Commissione intende pertanto proporre delle linee guida per la definizione di tali valori ed esaminerà eventualmente l'opportunità di elaborare valori indicativi.

Infine l'AEA, nell'ambito delle normali attività di informazione che le competono, riferirà sullo stato dell'ambiente urbano nelle città europee. La direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale<sup>74</sup> prevede già che gli Stati membri preparino periodicamente rapporti sullo stato dell'ambiente. La relazione sullo stato dell'ambiente urbano dovrebbe trattare i principali settori ambientali (aria, rumore, acque, rifiuti, biodiversità), nonché i temi prioritari definiti dalla strategia tematica (cioè gestione, trasporti, edilizia, progettazione) e gli aspetti di carattere più generale come la salute e la qualità della vita. La relazione deve comprendere un qualche tipo di valutazione comparativa delle singole città; deve inoltre essere dettagliata per stimolare il futuro sviluppo della strategia tematica, per mettere a disposizione dei cittadini europei tutte le informazioni disponibili e per incentivare le amministrazioni locali a migliorare le prestazioni ambientali dei propri comuni.

<sup>72</sup> [www.wmap.cz/atlasen](http://www.wmap.cz/atlasen).

<sup>73</sup> [www.praha-mesto.cz/zp/rocenky/eng.asp](http://www.praha-mesto.cz/zp/rocenky/eng.asp).

<sup>74</sup> Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26.

**Azioni proposte per la futura strategia tematica**  
*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*  
**Sviluppo di valori limite e indicatori**

La Commissione elaborerà i principali indicatori per monitorare le ripercussioni della strategia tematica e lo stato dell'ambiente urbano.

Gli Stati membri saranno incoraggiati a sostenere l'uso degli indicatori comuni europei a livello locale.

L'AEA riferirà sullo stato dell'ambiente urbano nell'UE nell'ambito delle attività periodiche di informazione che le competono e garantirà l'accesso ai dati sull'ambiente urbano per fornire migliori informazioni ai legislatori, ai soggetti che le devono applicare e al pubblico oltre che per dare indicazioni e monitorare i progressi della strategia tematica.

La Commissione tenterà di fornire orientamenti e consulenze alle città per la definizione di obiettivi riguardo alle tematiche legate all'ambiente urbano e valuterà l'eventuale opportunità di elaborare obiettivi e valori indicativi.

## **5. ADOZIONE GENERALIZZATA DELLE BUONE PRATICHE A LIVELLO LOCALE**

### **5.1. Amministrazioni locali**

Nel 1994 varie città e reti di amministrazioni locali europee hanno preparato la Carta di Aalborg<sup>75</sup> che impegna i firmatari ad aderire al processo dell'Agenda 21 locale e a predisporre piani d'azione a lungo termine a favore della sostenibilità. La Campagna europea sulle città sostenibili è stata varata per creare reti tra i firmatari della Carta e tra le reti di città già esistenti al fine di incrementare le adesioni alla Carta. Fino a oggi i rappresentanti politici di oltre 1 950 città di 41 paesi europei hanno preso un impegno a nome dei rispettivi comuni<sup>76</sup>. Queste città e le rispettive reti sono state il fattore che ha portato allo sviluppo e alla realizzazione pratica dell'Agenda 21 locale; questi soggetti stanno ora esaminando la possibilità di realizzare un'iniziativa nota come Aalborg+10, che dovrebbe rappresentare un notevole passo avanti nel senso che i firmatari del nuovo documento devono impegnarsi a realizzare azioni e a rispettare valori espliciti e quantificati per i dieci anni a venire.

#### **Un esempio di buona pratica nella realizzazione dell'Agenda 21 locale**

Avviata nel 1998 a Ferrara, l'Agenda 21 locale è ormai diventata parte integrante della strategia di sviluppo della città. Grazie all'accento posto ripetutamente sulla sensibilizzazione, i concetti della sostenibilità sono ormai ampiamente compresi dai soggetti locali e fanno parte della prassi quotidiana. Per la preparazione e l'attuazione di vari piani locali a carattere volontario riguardanti ad esempio l'energia, il traffico, la salute o il benessere ci si è avvalsi di vari metodi e strumenti finalizzati a incentivare la partecipazione e le partnership, ad esempio forum, workshop, gruppi di lavoro, accordi, progetti. Tutti questi elementi costituiscono ora la base del nuovo "master plan" della città di Ferrara. Nel 2002 il consiglio comunale ha approvato il primo bilancio ambientale della sua storia, che prevede obiettivi per la gestione delle risorse naturali, appalti "verdi" e l'applicazione di un sistema di gestione ambientale locale.

La Commissione ha sostenuto la Carta di Aalborg, la campagna sulle città sostenibili e varie reti che lavorano per lo sviluppo urbano sostenibile, in particolare attraverso il quadro

<sup>75</sup> [www.sustainable-cities.org/keydocs.html](http://www.sustainable-cities.org/keydocs.html).

<sup>76</sup> Alcune regioni hanno aderito ad un'iniziativa simile, la Carta di Valencia del 1998.



comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano<sup>77</sup>. Ma questa non è l'unica forma di sostegno. L'iniziativa INTERREG<sup>78</sup> offre alle amministrazioni cittadine varie opportunità di scambiarsi esperienze sullo sviluppo urbano sostenibile ed è aperta ai progetti di scala ridotta riguardanti lo sviluppo di infrastrutture ambientali; al momento, tuttavia, queste opportunità non sono sfruttate al massimo. Anche il programma URBACT permette alle città che aderiscono all'iniziativa URBAN di scambiarsi esperienze e buone pratiche. La Commissione finanzia inoltre attività di gemellaggio<sup>79</sup> per rafforzare i legami esistenti tra le città e incoraggiare nuove iniziative del genere. Ogni anno oltre un milione di persone beneficia dell'iniziativa e i temi ambientali rappresentano circa un terzo dei 1 250 progetti di gemellaggio finanziati ogni anno: il gemellaggio rappresenta un ottimo modo per scambiare esperienze e buone pratiche in merito alla molteplicità di tematiche legate all'ambiente urbano. Infine, anche i vari programmi comunitari di ricerca sull'ambiente urbano (cfr. allegato III) hanno riunito centinaia di città attorno a molti progetti di cooperazione per l'elaborazione e l'attuazione delle buone pratiche.

Non bisogna dimenticare che anche gli Stati membri possono svolgere un ruolo importante nel promuovere le buone pratiche, nel far adottare l'Agenda 21 locale, la Carta di Aalborg e altre iniziative analoghe.

Sulla base della strategia e di un approccio all'Agenda 21 locale più orientato all'azione, la Commissione valuterà come adeguare e sviluppare il sostegno che offre alle amministrazioni locali e alle reti che queste hanno istituito, ad esempio attraverso un diverso quadro di cooperazione a favore dello sviluppo urbano sostenibile. La Commissione esaminerà anche la possibilità di ricorrere al quadro di cooperazione per divulgare a più vasto raggio i risultati dei progetti sulla città del futuro e il patrimonio culturale e di altri progetti europei che abbiano attinenza con l'ambiente urbano.

## **5.2. Il ruolo dei cittadini**

Nell'ambito della strategia tematica inevitabilmente l'accento verrà posto in particolare su raccomandazioni riguardanti azioni di competenza della Commissione europea, degli Stati membri e delle autorità locali. Ma anche i cittadini svolgono un ruolo determinante per la realizzazione di un ambiente urbano sano e sostenibile.

La partecipazione del pubblico al processo decisionale è il presupposto per realizzare la sostenibilità. Strumenti come la convenzione di Aarhus e il Libro bianco sulla *governance* incentivano il coinvolgimento del pubblico e qualsiasi proposta avanzata nella strategia e riguardante i piani dei comuni e delle città deve contemplare disposizioni adeguate per la partecipazione dei cittadini.

In particolare, le decisioni e i comportamenti individuali hanno una forte incidenza sul successo di qualsiasi piano locale o quadro di azione. I cittadini possono scegliere se spostarsi a piedi, in bicicletta, in autobus o con l'automobile; possono decidere quale fonte di energia usare per riscaldare le case e se investire per migliorare l'isolamento delle abitazioni. Come si sostiene nella presente comunicazione, l'assenza di consapevolezza riguardo alle conseguenze ambientali delle proprie azioni può a volte ostacolare notevolmente l'adozione di un approccio

---

<sup>77</sup> Decisione n. 1411/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente un quadro comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano, GU L 191 del 13.7.2001, pag. 1.).

<sup>78</sup> [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net).

<sup>79</sup> [europa.eu.int/comm/dgs/education\\_culture/towntwin/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/towntwin/index_en.html).

più sostenibile. Una maggiore sensibilizzazione del pubblico e un cambiamento dei comportamenti sono due elementi necessariamente importanti di qualsiasi strategia che voglia realizzare un ambiente urbano sano e di buona qualità.

In ambito europeo la Commissione intraprende varie attività di sensibilizzazione come la Giornata europea senza auto, alle quali verrà dato seguito; saranno inoltre varate altre nuove iniziative, come le giornate verdi nelle città, durante le quali le città presenteranno ai cittadini le proprie attività e prestazioni in campo ambientale. Le strategie delle amministrazioni cittadine, regionali e nazionali non devono solo coinvolgere il pubblico, ma anche prevedere attività adeguate per incentivare un cambiamento di comportamento nei cittadini.

### **Azioni proposte per la futura strategia tematica**

*(le proposte saranno oggetto di ulteriori consultazioni nel 2004)*

#### **Favorire l'adozione generalizzata delle buone pratiche a livello locale**

La Commissione proporrà un nuovo quadro comunitario di cooperazione per promuovere lo sviluppo urbano sostenibile.

La Commissione esaminerà come migliorare la diffusione dei risultati delle ricerche sull'ambiente urbano presso le amministrazioni cittadine.

La Commissione valuterà come sostenere lo sviluppo di un'iniziativa Aalborg+10 da parte delle città, affinché si possa mettere in atto un'azione coordinata che le impegni a rispettare obiettivi espliciti e quantificati per i prossimi dieci anni.

## **6. LE PROSSIME MOSSE**

Nel preparare la proposta di strategia tematica, prevista per la metà del 2005, la Commissione proseguirà il ciclo di ampie consultazioni già avviato nell'ambito della presente comunicazione e sollecita l'invio di contributi sulle idee e sulle strategie presentate. A tal fine nel 2004 organizzerà varie consultazioni dei soggetti interessati e vari gruppi di lavoro tecnici per esaminare più approfonditamente le azioni proposte, la possibilità di realizzarle e il loro contributo al miglioramento dell'ambiente urbano. Queste iniziative vedranno la partecipazione di soggetti interessati e di esperti, compresi i rappresentanti degli Stati membri, dei paesi candidati e in via di adesione, delle regioni, delle città, delle imprese, delle ONG e del mondo accademico.

Il sito web della Commissione:

([www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic\\_strategy.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm)) presenterà tutta la documentazione più aggiornata e offrirà agli interessati la possibilità di presentare direttamente le proprie osservazioni fino al 15 aprile 2004.

## **Allegato I: Sviluppo della politica sull'ambiente urbano**

La strategia tematica rappresenterà un elemento importante nella serie di iniziative che hanno contribuito allo sviluppo di una politica europea sull'ambiente urbano.

Il Libro verde del 1990 sull'ambiente urbano<sup>80</sup> presentava una rassegna generale e lungimirante delle problematiche dell'ambiente urbano; per la prima volta in quel documento venivano proposti un approccio globale e una serie di azioni a livello europeo, sottolineando con questo l'importanza di approfondire la cooperazione e l'integrazione tra le politiche.

Nel 1991 è stato creato il Gruppo di esperti dell'UE sull'ambiente urbano.

Nel 1993 è stato varato il progetto sulle città sostenibili, con varie finalità: incentivare nuove idee sulla sostenibilità negli ambienti urbani europei; fomentare un ampio scambio di esperienze; diffondere le buone pratiche sulla sostenibilità in ambito urbano; formulare raccomandazioni per le istituzioni dell'UE o le amministrazioni nazionali, regionali e locali; dare un contributo all'attuazione del Quinto programma d'azione comunitario a favore dell'ambiente.

Nel 1996 il gruppo di esperti dell'UE ha presentato un importante rapporto dal titolo "Città europee sostenibili" nel quale approvava l'iniziativa dell'Agenda 21 locale. Il documento presentava un quadro di azione a livello locale molto preciso, imperniato attorno a quattro principi di base - gestione urbana, integrazione delle politiche, approccio ecosistemico e cooperazione e partnership - che dovevano consentire di realizzare gradualmente la sostenibilità nelle aree urbane.

La comunicazione del 1997 dal titolo "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo"<sup>81</sup> prendeva spunto dalla relazione di cui sopra, soffermandosi in particolare sulle problematiche economiche, sociali ed ambientali delle città europee e mettendo in luce la necessità di contemplare una prospettiva urbana nelle politiche comunitarie. A questo documento ha fatto seguito la comunicazione del 1998 "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea"<sup>82</sup> che, per la prima volta, ha adottato un'impostazione veramente orientata allo sviluppo sostenibile, definendo quattro obiettivi principali di indirizzo politico:

- *migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città;*
- *promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane;*
- *tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibilità locale e globale;*
- *contribuire a un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali.*

In particolare ha fissato una serie di obiettivi politici precisi per migliorare l'ambiente urbano che sono ancora validi e che costituiranno le fondamenta della strategia tematica:

- *migliorare la qualità dell'aria nelle zone urbane, l'affidabilità e la qualità dell'acqua potabile, la protezione e la gestione delle acque di superficie e di falda;*

---

<sup>80</sup> COM(1990) 218 definitivo.

<sup>81</sup> COM(1997) 197 definitivo.

<sup>82</sup> COM(1998) 605 definitivo.

*diminuire all'origine la quantità di rifiuti da smaltire e ridurre l'inquinamento acustico;*

- *tutelare e migliorare l'ambiente modificato dall'uomo e il patrimonio culturale; diffondere la diversità biologica e moltiplicare gli spazi verdi nelle zone urbane;*
- *diffondere modelli di insediamento compatibili con un'efficace utilizzazione delle risorse, capaci di ridurre al minimo lo spazio occupato e lo sviluppo urbanistico incontrollato;*
- *limitare il più possibile gli effetti negativi dei trasporti sull'ambiente, in particolare adottando politiche di sviluppo economico basate su un uso meno intensivo dei trasporti e incentivando l'uso di mezzi di trasporto più efficaci per quanto riguarda gli effetti a lungo termine sull'ambiente;*
- *migliorare i risultati delle imprese in termini di compatibilità ambientale, attraverso l'adozione in tutti i settori di un'efficiente gestione ambientale;*
- *ridurre in modo significativo e quantificabile le emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra nelle zone urbane, soprattutto utilizzando razionalmente l'energia, ricorrendo maggiormente alle fonti di energia rinnovabile, e alla produzione di energia combinata (calore ed elettricità) e riducendo la quantità di rifiuti;*
- *ridurre al minimo e gestire i rischi ambientali nelle aree urbane;*
- *promuovere strategie di gestione delle zone urbane più integrate, plurisettoriali e sostenibili dal punto di vista ambientale; nell'ambito delle zone urbane funzionali, promuovere strategie di sviluppo compatibili con gli ecosistemi, che tengano conto dell'interdipendenza tra città e campagna, migliorando in tal modo i legami esistenti tra centri urbani e rispettive periferie rurali.*

Nel 2001 il gruppo di esperti dell'UE ha presentato una relazione (*Towards more sustainable urban land use: advice to the European Commission for policy and action*), nella quale raccomandava alla Commissione linee di azione e orientamento politico per un uso più sostenibile del territorio urbano.

A livello più generale, l'articolo 6 del trattato colloca lo sviluppo sostenibile al centro stesso delle politiche e delle azioni dell'UE, come sottolineato nella comunicazione del 2001 dal titolo "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile"<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> COM(2001) 264 definitivo.

## **Allegato II: Una prospettiva europea per la sostenibilità delle città, della gestione urbana, dei trasporti, dell'edilizia e della progettazione urbana**

Dopo il ciclo di ampie consultazioni sono state proposte le quattro prospettive che presentiamo in prosieguo e che ispireranno la strategia e tutti coloro che hanno un ruolo chiave per attuarla.

### **Le città europee del XXI secolo**

Le città dovrebbero essere progettate, costruite e gestite per favorire un'economia sana, dinamica, che eviti l'esclusione e che sia efficiente sotto il profilo ambientale, per favorire il benessere e soddisfare le esigenze dei cittadini in maniera sostenibile e per tener conto e operare in armonia con i sistemi naturali sottesi.

### **Una prospettiva europea per una gestione urbana sostenibile**

La gestione urbana sostenibile è il processo mediante il quale si può garantire lo sviluppo sostenibile delle aree urbane, delle immediate periferie e delle regioni in cui si trovano, tentando di limitare il più possibile l'impatto negativo di tale aree sui cicli ecologici a tutti i livelli con l'applicazione del principio di precauzione e migliorando le condizioni ecologiche per trasformare le città in luoghi gradevoli in cui vivere.

Una gestione di questo tipo punta alla conservazione dell'ambiente naturale nell'ambito del suo contesto socioeconomico, all'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche e riconosce le interrelazioni tra gli aspetti sociali, economici e ambientali e la necessità di garantire risultati equi e giusti a livello delle politiche.

Per questo è necessaria una riforma delle strutture organizzative che consenta di formulare strategie politiche integrate per i problemi urbani; per una gestione sostenibile occorre inoltre partire dalle migliori informazioni disponibili sullo stato dell'ambiente, ricavabili con gli approcci e gli strumenti più opportuni in grado di rispondere alle esigenze specifiche delle aree urbane in questione. La gestione urbana sostenibile trova la sua collocazione più naturale in seno alle amministrazioni locali.

Questo processo sviluppa una cultura dell'apprendimento, la comprensione e il rispetto all'interno delle organizzazioni e tra gli individui coinvolti nelle varie fasi della formulazione delle politiche nel campo dello sviluppo sostenibile e comporta la partecipazione di soggetti e gruppi d'interesse e di cittadini, nell'ambito di un processo decisionale aperto e accessibile a tutti.

La gestione sostenibile è un ciclo continuo di analisi dei problemi, pianificazione e programmazione, attuazione, monitoraggio, valutazione dei risultati e altre valutazioni fondate sulle conoscenze e sulle esperienze acquisite, per far sì che le nuove strategie politiche traggano ispirazione dai risultati passati; in questo processo si riconosce infine la necessità di una prospettiva a lungo termine nel processo decisionale.

## **Una prospettiva europea per un trasporto urbano sostenibile**

Un sistema di trasporto urbano è sostenibile se:

- favorisce la libertà di movimento, la salute, la sicurezza e la qualità della vita dei cittadini delle generazioni attuali e di quelle future;
- è efficiente sotto il profilo ambientale;
- aiuta un'economia dinamica, senza esclusioni di sorta, che dia a tutti, compresi i ceti meno abbienti, gli anziani o i cittadini disabili, accesso a opportunità e servizi.

Questi obiettivi vengono conseguiti in vari modi, ad esempio:

- incentivando un uso più razionale dell'auto privata e privilegiando il ricorso a veicoli puliti, silenziosi ed efficienti sotto il profilo energetico, alimentati da combustibili derivanti da fonti rinnovabili o alternative;
- offrendo una rete ben collegata di trasporto pubblico che garantisca un servizio frequente, regolare, comodo, moderno, a prezzi competitivi;
- potenziando la quota di trasporti non a motore (cioè l'uso di biciclette e gli spostamenti a piedi);
- sfruttando al massimo l'uso del territorio;
- gestendo la domanda di trasporto attraverso strumenti economici e piani che favoriscano un cambiamento comportamentale e la gestione della mobilità;
- garantendo una gestione attiva e integrata, che preveda la partecipazione di tutti i soggetti interessati;
- definendo obiettivi quantificati a breve, medio e lungo termine e disponendo di un sistema di monitoraggio efficace.

## **Una prospettiva europea per un'edilizia sostenibile**

Per "edilizia sostenibile" s'intende un processo nel quale tutti i soggetti interessati (proprietari, finanziatori, ingegneri, architetti, costruttori, fornitori di materiali, autorità che concedono le licenze ecc.) applichino considerazioni di ordine funzionale, economico, ambientale e qualitativo per costruire e ristrutturare edifici e creare un ambiente edificato che risulti:

- gradevole, durevole, funzionale, accessibile, comodo e sano in cui vivere e svolgere attività, in grado di migliorare il benessere di chiunque entri in contatto con tale ambiente;
- efficiente sotto il profilo delle risorse (soprattutto a livello di energia, materiali e acqua), in grado di favorire l'uso di fonti di energia rinnovabili e che richieda poca energia esterna grazie allo sfruttamento delle acque meteoriche e di falda, al corretto trattamento delle acque di scarico e all'impiego di materiali compatibili con l'ambiente che si possano riciclare e riutilizzare facilmente, che non contengano sostanze pericolose e che si possano smaltire in sicurezza;
- rispettoso dell'ambiente circostante e della cultura e dei patrimoni locali;
- competitivo in termini di costi, soprattutto in una prospettiva a lungo termine (si pensi ad esempio ai costi di manutenzione, alla durabilità e ai prezzi di rivendita).

## Una prospettiva europea per una progettazione urbana sostenibile

La progettazione urbana sostenibile è un processo nel quale tutti i soggetti implicati (amministrazioni nazionali, regionali e locali, cittadini, organizzazioni di cittadini, ONG, mondo accademico e imprese) lavorano insieme per integrare le considerazioni di ordine funzionale, ambientale e di qualità al fine di progettare e pianificare un ambiente costruito in grado di:

- disporre di luoghi gradevoli, particolari, sicuri, sani e di qualità elevata nei quali le persone possano vivere e lavorare e di promuovere un forte senso della collettività, l'orgoglio, l'eguaglianza sociale, l'integrazione e l'identità;
- dar vita a un'economia dinamica, equilibrata, accessibile a tutti ed equa che possa promuovere il recupero urbano;
- trattare il territorio come una risorsa preziosa da utilizzare nel modo più efficiente possibile, recuperando le aree dismesse e le proprietà abbandonate all'interno di una zona urbana, preferibilmente cercando nuovi terreni al di fuori ed evitando la proliferazione urbana (in altri termini, città compatte e, a livello regionale, "decentramento concentrato");
- tener conto delle relazioni tra città e loro hinterland e regioni più ampie;
- garantire che i nuovi sviluppi si trovino in posizioni strategiche, accessibili con i trasporti pubblici e che rispettino l'ambiente naturale (biodiversità, salute, rischio ambientale);
- presentare una densità e un'intensità di uso e attività sufficienti, affinché i servizi come il trasporto pubblico siano efficaci ed efficienti dal punto di vista economico, pur garantendo un ambiente di vita di alta qualità (privacy, spazi personali e massima riduzione degli impatti negativi quali il rumore);
- promuovere l'utilizzo misto del territorio per trarre il massimo vantaggio dai benefici insiti nella prossimità e ridurre così al minimo la necessità di spostamento tra casa, negozi e luogo di lavoro;
- vantare una struttura "verde" che possa ottimizzare la qualità ecologica dell'area urbana interessata (biodiversità, microclima e qualità dell'aria);
- presentare un'infrastruttura di qualità elevata e ben pianificata, con servizi di trasporto pubblico, strade, percorsi e piste ciclabili finalizzati a promuovere l'accessibilità, in particolare per le comunità disagiate, e a sostenere un alto livello di attività sociali, culturali ed economiche;
- ricorrere alle strategie più all'avanguardia per il risparmio delle risorse come edifici a basso consumo energetico, trasporti efficienti in termini di combustibili, teleriscaldamento e sistemi di riciclaggio;
- rispettare e dare impulso al patrimonio culturale e alle comunità esistenti.

### **Allegato III: Esempi di progetti di ricerca o dimostrazione e iniziative finanziate dalla commissione per la sostenibilità della gestione urbana, dei trasporti, dell'edilizia e della progettazione urbana**

#### **Gestione urbana sostenibile**

L'azione chiave "La città del futuro e il patrimonio culturale" del Quinto programma quadro di ricerca<sup>84</sup> ha fornito diversi strumenti di cui le autorità cittadine possono avvalersi per la gestione delle aree urbane di cui sono competenti (ad esempio il progetto ECOLUP<sup>85</sup> utilizza il sistema EMAS per gestire le attività di pianificazione dell'assetto territoriale presso le amministrazioni locali) e per creare le capacità istituzionali e sociali nel campo della sostenibilità urbana. Il progetto LASALA ha proceduto ad un riesame esaustivo dell'iniziativa Agenda 21 locale in Europa e ha creato uno strumento di autovalutazione ad uso delle amministrazioni locali per riferire sulle loro prestazioni in questo campo, mentre il progetto PASTILLE analizza come utilizzare al meglio gli indicatori ambientali. La Commissione sta inoltre finanziando un progetto di esperti destinato alle amministrazioni locali che aderiscono al sistema EMAS<sup>86</sup>. Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti urbani lo strumento SWA sta sviluppando una metodologia per l'analisi dei rifiuti solidi urbani che è in via di sperimentazione in alcune città degli Stati membri dell'UE e dei paesi in via di adesione, mentre il progetto PAYT analizza i potenziali vantaggi e problemi connessi con una politica che prevede l'applicazione di imposte in base ai rifiuti prodotti (*pay as you throw*). Infine INTEGAIRE è una rete tematica sulla gestione della qualità dell'aria e il governo della città, che dà il proprio contributo all'iniziativa CAFE, "Aria pulita per l'Europa".

#### **Trasporti urbani sostenibili**

Per incentivare la diffusione di buone pratiche in tutta Europa, la Commissione concede finanziamenti alle città "pilota" più avanzate d'Europa attraverso l'iniziativa CIVITAS<sup>87</sup>, che attualmente riunisce e finanzia un primo gruppo di 19 città che intendono introdurre misure ambiziose e innovative e procedere ad attività di dimostrazione per migliorare sensibilmente il proprio sistema di trasporto urbano; nel 2004 verrà selezionato un secondo gruppo di città partecipanti all'iniziativa. Il sito web ELTIS<sup>88</sup> e vari programmi didattici<sup>89</sup> sono invece utilizzati per incrementare le conoscenze dei professionisti del trasporto urbano. Infine l'iniziativa sulla valutazione comparata del trasporto urbano<sup>90</sup> consente alle amministrazioni comunali di valutare e migliorare i risultati dei propri sistemi di trasporto mediante un'autovalutazione.

Con i programmi di ricerca sulla modalità e l'intermodalità sostenibili<sup>91</sup> e sull'energia<sup>92</sup> la Commissione finanzia attività di ricerca e di dimostrazione sulle buone pratiche. Oltre all'iniziativa CIVITAS già citata, tra i progetti in questione figura anche il più vasto progetto al mondo di dimostrazione sugli autobus a celle a combustibile (CUTE). Tra le varie tematiche affrontate si possono citare l'attuazione di sistemi di pedaggi per gli utilizzatori

---

84 [www.cordis.lu/lu/eesd/ka4/home.html](http://www.cordis.lu/lu/eesd/ka4/home.html).

85 [www.ecolup.info](http://www.ecolup.info).

86 [www.emascities.org](http://www.emascities.org).

87 [www.civitas-initiative.org](http://www.civitas-initiative.org).

88 [www.eltis.org](http://www.eltis.org).

89 [www.transport-training.org](http://www.transport-training.org), [www.eu-portal.net](http://www.eu-portal.net).

90 [www.eltis.org/benchmarking/](http://www.eltis.org/benchmarking/).

91 [europa.eu.int/comm/research/growth/gcc/ka02.html](http://europa.eu.int/comm/research/growth/gcc/ka02.html).

92 [europa.eu.int/comm/research/energy/nn/nn\\_rt\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/research/energy/nn/nn_rt_en.html).



delle strade urbane (PROGRESS), le disposizioni in materia di trasporti pubblici di alta qualità (VOYAGER), le ripercussioni socioeconomiche degli investimenti nel settore dei trasporti urbani (TRANSECON), le politiche sul trasporto merci in ambito urbano (BESTUFS) e la valutazione dei programmi sulla gestione e il cambiamento di comportamento riguardo alla mobilità (MOST, TAPESTRY).

L'azione chiave di ricerca "La città del futuro e il patrimonio culturale" riguarda il trasporto urbano e più in particolare i legami con altre problematiche. Tra i progetti presentati in quest'ambito figurano lo sviluppo di uno strumento pratico che aiuta le amministrazioni locali a sviluppare e monitorare una serie di studi sui trasporti per la lotta all'esclusione sociale (MATISSE), i servizi di mobilità come il *car-sharing*, compreso il varo in Europa orientale del primo sistema del genere a Bucarest (MOSES), l'incentivo agli spostamenti a piedi nelle aree urbane (PROMPT), la divulgazione di informazioni sulle strategie per incentivare gli spostamenti in bicicletta (VELOINFO) e l'importanza dei centri di distribuzione merci (CITY FREIGHT).

Con STEER, la parte dedicata ai trasporti del nuovo programma sull'energia intelligente per l'Europa<sup>93</sup>, la Commissione sta inoltre lavorando per promuovere e divulgare buone pratiche, informazioni e consulenze riguardo agli aspetti energetici del trasporto urbano.

Nell'ambito del programma sulle tecnologie della società dell'informazione del Quarto e del Quinto programma quadro la Commissione ha cofinanziato progetti di ricerca per lo sviluppo di metodi di valutazione dell'inquinamento atmosferico/acustico prodotto dal traffico, in particolare nelle aree urbane. Questi progetti hanno messo a punto sistemi di supporto (parziale o totale) al processo decisionale che prevedono, fra l'altro, i diversi moduli necessari come sensori, recupero, convalida e aggregazione dei dati, modelli per prevedere la qualità dell'aria/il rumore (ad esempio nel contesto dei progetti ECOSIM, EFFECT, EMMA, HEAVEN, ADA, HARMONOISE). Altri progetti ancora si sono occupati dell'informazione dei cittadini e, tramite questa, del cambiamento delle loro abitudini in funzione delle previsioni sulla qualità dell'aria (APNEE, APNEE-TU e altri).

Riguardo alle iniziative di sensibilizzazione per un trasporto urbano sostenibile, nel 2000 la Commissione ha inaugurato la Giornata europea senza auto ("In città senza auto")<sup>94</sup>. L'iniziativa sta ottenendo sempre maggiori adesioni ed è passata dalle 760 città partecipanti nel 2000, alle 1005 del 2001 fino alle 1448 del 2002. Nel 2002 la Commissione ha varato la Settimana europea della mobilità<sup>25</sup>, una serie di iniziative di sensibilizzazione sui vari aspetti della mobilità sostenibile concentrate nell'arco di una settimana, nel cui ambito sono state premiate le città che hanno ottenuto i risultati migliori. Nel 2003 e nel 2004 durante la settimana della mobilità è prevista una giornata d'azione europea per la gestione della mobilità<sup>95</sup>. La Commissione ha infine curato diverse pubblicazioni, tra le quali si ricordano "I bambini e la mobilità" del 2002 e "Città in bicicletta, pedalando verso l'avvenire" del 1999<sup>96</sup>.

## **Edilizia urbana sostenibile**

Vari programmi di finanziamento comunitari stanziavano fondi per lo sviluppo, la dimostrazione e l'attuazione di una gestione del fabbisogno energetico degli edifici. L'ultimo programma quadro di ricerca prevede attività sugli edifici ecologici che puntano a ridurre il

---

<sup>93</sup> [europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm).

<sup>94</sup> [www.mobilityweek-europe.org/](http://www.mobilityweek-europe.org/).

<sup>95</sup> [www.emma-day.info](http://www.emma-day.info).

<sup>96</sup> [europa.eu.int/comm/environment/pubs/urban.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/urban.htm).

consumo di energia in edifici singoli e ad incentivare l'auto-provvigionamento di energie nuove e rinnovabili. L'iniziativa CONCERTO<sup>97</sup> è finalizzata precipuamente ad integrare le tecniche dell'auto-provvigionamento e della gestione della domanda in "comunità" di edifici più vaste; in particolare studia l'efficienza energetica che, in combinazione con le fonti di energia rinnovabili e le nuove tecnologie, ridurrà sensibilmente le emissioni di CO<sub>2</sub> all'insegna dell'efficacia dei costi. Il programma "Energia intelligente per l'Europa"<sup>98</sup> è finalizzato ad agevolare, in stretto contatto con il mercato, la riproduzione su scala molto ampia, ad esempio per quanto riguarda l'adeguamento (*retrofitting*) e la costruzione di nuovi alloggi sociali.

L'azione chiave "La città del futuro e il patrimonio culturale" è molto attiva rispetto alle tematiche dell'edilizia sostenibile e vari progetti rappresentano un importante passo avanti per istituire e promuovere pratiche sostenibili di costruzione e ristrutturazione in Europa. Il progetto PRESCO punta a definire un codice di buona prassi per l'edilizia sostenibile, mentre l'iniziativa CRISP è finalizzata allo sviluppo e alla convalida di criteri e indicatori armonizzati per quantificare il grado di sostenibilità dei progetti di costruzione, in particolare nell'ambiente urbano costruito. Il progetto SUREURO riguarda la ristrutturazione sostenibile degli alloggi del dopoguerra in Europa e intende sviluppare strumenti di gestione pratica per integrare il concetto di sviluppo sostenibile e far partecipare gli inquilini al processo; l'iniziativa prevede di ridurre il consumo globale di energia del 40%. Il progetto RUFUS esamina varie metodologie per la riconversione di fondazioni nelle aree urbane onde ridurre i costi e i rifiuti prodotti, mentre il progetto SHE, presentato da organizzazioni che si occupano di edilizia sociale, è finalizzato alla gestione del processo di costruzione di circa 750 alloggi sostenibili. Infine, il progetto WAMBUCO riguarda un manuale sui rifiuti nel campo dell'edilizia per incentivare il risparmio delle risorse e migliorare la produttività in loco. Elementi quali le tecniche e le tecnologie per un'edilizia sostenibile sono inoltre trattati anche nell'ambito del piano d'azione della Commissione sulle tecnologie ambientali per lo sviluppo sostenibile.

### **Progettazione urbana sostenibile**

Nell'ambito del programma "La città del futuro e il patrimonio culturale" vengono finanziati progetti di ricerca per la rivitalizzazione dei centri storici e delle periferie (compresa la riqualificazione e la riconversione delle aree contaminate o abbandonate), un opportuno adeguamento (*retrofitting*) nelle aree urbane (ad esempi vasti complessi ad uso residenziale) e per l'analisi delle soluzioni finalizzate a ridurre la proliferazione urbana, in particolare integrando la pianificazione dell'assetto territoriale e del sistema di trasporto. Tra gli esempi si possono citare il progetto ECOCITY che analizza i legami tra assetto del territorio e trasporti, il progetto LUTR nel cui ambito è realizzata una guida per chi è deputato a prendere decisioni su come realizzare la sostenibilità a livello di assetto territoriale e di trasporti e il progetto SCATTER, che studia la proliferazione urbana. Il progetto HQE<sup>2</sup>R, da parte sua, è finalizzato a ideare una metodologia destinata alle amministrazioni comunali per aiutarle a realizzare un rinnovamento e uno sviluppo urbani all'insegna della sostenibilità. Un gruppo di cinque progetti punta a valutare il contributo che gli spazi verdi danno alla sostenibilità in ambito urbano e a sviluppare strumenti per la gestione e la pianificazione di tali spazi nelle città. Alcuni altri progetti riguardano invece l'integrazione della componente del patrimonio culturale nella pianificazione dello sviluppo urbano: ne sono un esempio il progetto SUIT, che specifica quali procedure seguire per applicare le direttive sulla VIA e sulla VAS nelle città

---

<sup>97</sup> [europa.eu.int/comm/dgs/energy\\_transport/rtd/concerto/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/rtd/concerto/index_en.htm).

<sup>98</sup> [europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm).

che vantano un importante patrimonio culturale. Il progetto UGIS studia in che modo i programmi di sviluppo urbano possano promuovere l'inclusione sociale e una migliore *governance* urbana, mentre CABERNET<sup>99</sup> è un'azione concertata che coinvolge 21 paesi europei ed è finalizzata ad agevolare la formulazione di nuove soluzioni sostenibili per il recupero delle aree urbane abbandonate.

Un altro soggetto molto attivo in questo campo è il Centro comune di ricerca che, ad esempio, con il database MOLAND<sup>100</sup> segue 40 aree urbane e provvede a monitorare l'uso del territorio per fornire dati sulle correlazioni esistenti tra politiche di assetto territoriale e tendenze demografiche e l'evoluzione a livello di territorio. Il CCR sta inoltre lavorando alla preparazione di un quadro per integrare i concetti di pianificazione territoriale e di gestione urbana sostenibile nel sistema a supporto del processo decisionale, con l'obiettivo di prevenire e attenuare gli effetti di eventi dovuti a condizioni atmosferiche estreme come le inondazioni, gli incendi boschivi e le frane.

---

<sup>99</sup> [www.cabernet.org.uk](http://www.cabernet.org.uk).

<sup>100</sup> [moland.jrc.it/](http://moland.jrc.it/).

#### **Allegato IV: Consiglio "trasporti" dell'UE: definizione di trasporti sostenibili**

Il Consiglio "Trasporti" dell'UE ha adottato, nell'aprile 2001, la seguente definizione di sistema di trasporti sostenibile:

- [un sistema che] consenta che le necessità fondamentali di accesso e di sviluppo degli individui, delle imprese e della società possano essere soddisfatte, garantendo la sicurezza in modo compatibile con la salute umana e con l'ecosistema, e promuova l'equità nell'ambito di ogni generazione nonché tra generazioni diverse;
- sia economicamente accessibile, funzioni in maniera efficiente, offra una gamma di modi di trasporto tra cui scegliere e sostenga un'economia e uno sviluppo regionale competitivi;
- limiti le emissioni e i rifiuti entro la capacità di assorbimento del pianeta, utilizzi risorse rinnovabili al ritmo di produzione di queste ultime o ad un ritmo inferiore, e usi le risorse non rinnovabili a ritmi pari o inferiori allo sviluppo dei sostituti rinnovabili, minimizzando l'occupazione del territorio e la produzione di inquinamento acustico.

## **Allegato V: Esempi di uso dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione a favore dello sviluppo urbano sostenibile**

### **Una metropolitana per Atene**

Si è trattato di un progetto ambizioso per una città di quattro milioni di abitanti, che era anche una delle metropoli più inquinate d'Europa. Atene ha circa 1,4 milioni di veicoli, ma i trasporti pubblici sono stati ridotti ad un'unica linea elettrificata e ad un servizio di autobus inadeguato, tanto che il livello di utilizzo dei trasporti pubblici erano praticamente crollato. Tuttavia, grazie ai finanziamenti dell'Unione europea e ai prestiti agevolati della Banca europea per gli investimenti è stato possibile costruire due nuove linee di metropolitana che sono state attivate nei primi mesi del 2000. In questo modo il numero di spostamenti giornalieri con veicoli privati è sceso di circa 250 000 unità. I progetti hanno inoltre consentito di ridurre sensibilmente le perdite di tempo e il consumo di energia, hanno garantito una migliore qualità di vita ai residenti, un migliore ambiente urbano e hanno dato un'immagine più positiva della città in generale.

In termini di occupazione, 4 500 persone hanno partecipato alla costruzione dei tratti attualmente in servizio, mentre altre 3 000 stanno lavorando ad una nuova estensione e l'impresa pubblica che gestisce la nuova metropolitana ha creato 800 posti di lavoro fissi.

### **Politiche edilizie per le periferie cittadine**

La proliferazione di vasti centri commerciali e spacci aziendali ai bordi delle città incide negativamente sull'equilibrio urbano e regionale e sull'ambiente: si assiste infatti al declino dei centri cittadini, all'aumento del traffico, alla successiva invasione delle zone verdi e al deterioramento del paesaggio. Tutti questi fattori possono avere ripercussioni sulle regioni di confine dei paesi limitrofi. Per limitare sviluppi di questo tipo e garantire una certa coerenza, è necessario coordinare le politiche regionali di pianificazione nelle zone transfrontaliere, che devono rientrare in una strategia transnazionale di lungo termine.

Le autorità regionali competenti della Renania settentrionale-Vestfalia (Germania), la provincia del Limburgo (Paesi Bassi), le regioni della Vallonia e delle Fiandre (Belgio) e una ONG tedesca hanno partecipato al progetto TRADE. Un gruppo di lavoro transfrontaliero ha riunito le conoscenze necessarie per valutare le domande di concessione edilizia per nuovi centri commerciali, ha introdotto un sistema di consultazione ed elaborato metodi di lavoro comuni. Successivamente ha messo a confronto le esperienze delle rispettive autorità e ha esaminato le conseguenze della costruzione dei centri in questione, soprattutto nelle zone di confine; infine, ha elaborato linee guida che sono state adottate da tutte le autorità partecipanti al progetto. Parallelamente sono stati organizzati workshop (per proprietari di attività commerciali, amministratori locali e altre istituzioni) per illustrare la situazione e dare ai partecipanti la possibilità di esprimersi sul progetto TRADE.

Le quattro regioni partecipanti dispongono ora di principi e criteri comuni che garantiscono che la costruzione di centri commerciali non comporti ripercussioni negative per i centri cittadini della zona e di zone limitrofe e non danneggi l'ambiente; lo stesso rilascio delle concessioni edilizie è subordinato al rispetto di tali criteri. L'applicazione dei principi in questione ad un progetto che prevedeva la costruzione di 7 spacci aziendali, per una superficie complessiva di 100 000 m<sup>3</sup>, ha consentito ad esempio di ridurre a 2 i centri, ripartiti su una superficie commerciale più limitata. Essendo un progetto pilota a carattere transnazionale, TRADE porterà alla costituzione di una rete transnazionale per il coordinamento delle politiche regionali in questo campo.

### **Dublino: precedenza agli autobus e ai ciclisti**

Con il sostegno dell'Unione europea l'amministrazione della città di Dublino ha varato una serie di progetti interconnessi tra loro per migliorare la viabilità nell'area metropolitana di Dublino. Una rete di "corridoi" sarà riservata ad un servizio di autobus di qualità, mentre sono state create zone pedonali e piste ciclabili per una lunghezza di 60 km e la circolazione stradale è stata organizzata in modo da dare la precedenza ai ciclisti. Inoltre, nel centro cittadino, presso le stazioni e lungo le principali vie di accesso alla città sono stati creati parcheggi per biciclette.

### **Palermo migliora il proprio ambiente locale incrementando l'efficienza e l'affidabilità dei trasporti urbani**

Un progetto nell'ambito del programma URBAN messo in atto a Palermo sta introducendo le nuove tecnologie nel settore dei trasporti e ha dato vita ad un sistema integrato di gestione dei trasporti pubblici denominato "Saturn" (*Satellite Application for Transport in Urban Nodes*) che prevede l'impiego di satelliti geostazionari. Tale sistema permette di registrare la posizione esatta di ogni veicolo che si trova sul tragitto dell'autobus e indica l'ora precisa di arrivo su schermi elettronici installati in ciascuna fermata, cosicché gli utenti possono sapere esattamente quanto dovranno aspettare e dunque organizzarsi di conseguenza.

### **Un'acqua più pulita dà nuova vita a Szczecin**

Situata sull'Odra, la città portuale di Szczecin (Stettino, 420 000 abitanti) è un centro che contribuisce fortemente all'inquinamento del Mar Baltico. Al momento attuale la città dispone di un unico impianto di trattamento (meccanico) delle acque reflue di dimensioni ridotte, che depura solo il 13% di tutte le acque reflue prodotte nella città. La qualità dell'acqua potabile della città di Szczecin è inoltre scarsa, ben al di sotto degli standard dell'UE: l'approvvigionamento della città dipende in massima parte da un unico acquedotto che porta l'acqua da una sorgente principale presso il lago Miedwie, nella parte sud-orientale della città, e il tasso di perdite nell'impianto di distribuzione è elevato. Nel marzo del 2000 la città ha ultimato un "master plan" per attuare un consistente programma di investimenti, comprendente due nuovi impianti di trattamento delle acque reflue, l'ammodernamento dell'impianto esistente e un importante programma di estensione e recupero del sistema fognario. Il piano è principalmente finalizzato a far sì che la città riesca a conformarsi alle norme dell'UE ed in particolare alle disposizioni della direttiva sulle acque reflue urbane e della direttiva sulle acque destinate al consumo umano.

Per ulteriori informazioni consultare il seguente sito:

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/projects/stories/index\\_en.cfm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm)

## **Allegato VI: L'ambiente urbano nel contesto delle politiche ambientali**

**Acque:** Il controllo e la limitazione delle emissioni sono regolamentati principalmente dalla direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane<sup>101</sup>. La direttiva quadro sulle acque<sup>102</sup> va oltre tali controlli e impone di raggiungere una buona qualità per tutte le acque, optando per una gestione globale di ciascun bacino idrografico e dell'area su cui insiste. Per quanto riguarda le ripercussioni sull'ambiente urbano, se tutte le acque presentano una buona qualità è più facile ottenere acqua potabile di buona qualità, come prevede la direttiva sulle acque destinate al consumo umano<sup>103</sup>, ed è anche più facile ottenere acque destinate alla balneazione e ad altri scopi ricreativi di buona qualità, come richiesto dalla direttiva sulle acque di balneazione<sup>104</sup>.

Tuttavia, per le città riveste un'importanza ben maggiore il processo di gestione a livello di bacino idrografico, che comporta la partecipazione delle amministrazioni locali, chiamate a dare il loro contributo. Le città e i comuni posseggono o gestiscono gran parte dell'infrastruttura idrica e hanno poteri in materia di autorizzazioni e fiscalità che potrebbero esercitare per migliorare sensibilmente l'uso sostenibile delle acque.

A titolo di esempio, il fatto di incentivare la permeabilità delle superfici nelle aree urbane e la separazione delle acque di dilavamento meteoriche dal sistema fognario potrebbero contribuire al ricambio naturale delle acque sotterranee, riducendo i costi della raccolta e del trattamento delle acque reflue e limitando il rischio di inondazioni. Le amministrazioni potrebbero investire o imporre l'ammodernamento del sistema di approvvigionamento idrico per ridurre le perdite elevate di acqua che si registrano attualmente. Potrebbero infine incentivare un utilizzo più sostenibile dell'acqua nei nuclei domestici e nel settore industriale esercitando il potere di cui dispongono in materia di autorizzazioni e potrebbero fissare degli obiettivi di consumo pro capite generalizzando la gestione della domanda di acqua e applicando adeguate imposte e/o politiche tariffarie per l'acqua a livello locale.

Per incentivare un maggior numero di città a dare un contributo più consistente alla gestione dei bacini idrografici le misure possibili sono varie. L'attuazione generale dei sistemi di gestione ambientale che riguardano anche l'uso dell'acqua (cfr. punto 2.1.3) dovrebbe rappresentare il punto di partenza generale per far partecipare più attivamente le piccole città, che tuttavia dovrebbero comunque essere libere di fissare i propri obiettivi in materia di acqua, confacenti alle realtà locali. Per favorire questo processo la Commissione formulerà opportune linee guida sull'intervento delle amministrazioni cittadine per attuare la gestione sostenibile delle acque e per dare un contributo più efficace alla gestione a livello di bacino; se necessario, potrebbe inoltre proporre provvedimenti più mirati, anche di natura vincolante.

**Cambiamenti climatici ed energia:** Varie città, come quelle che aderiscono alle reti Climate Alliance ed Energie-Cities, stanno adottando iniziative a favore dell'ampia gamma di misure previste dal programma comunitario per il cambiamento climatico (ECCP<sup>105</sup>). La

---

<sup>101</sup> Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, GU L 135 del 30.5.1991, pag. 40.

<sup>102</sup> Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1.

<sup>103</sup> Direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, GU L 330 del 5.12.1998, pag. 32.

<sup>104</sup> Direttiva 76/160/CEE del Consiglio, dell'8 dicembre 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, GU L 31 del 5.2.1976, pag. 1.

<sup>105</sup> COM(2000) 88 definitivo.

Commissione continuerà a finanziare tali reti (cfr. punto 5.1), ma l'approccio proattivo di queste città e il contributo che offrono devono essere generalizzati e probabilmente la soluzione più efficace sotto il profilo dei costi è l'intervento proposto al punto 2.1.3 finalizzato a generalizzare l'attuazione dei sistemi di gestione urbana riguardanti aspetti quali la gestione collettiva del consumo energetico e delle emissioni di gas serra nelle città interessate. Strumenti di questo tipo dovrebbero responsabilizzare le città riguardo al problema energetico e alle emissioni di gas serra prodotte nel loro territorio e le dovrebbero aiutare a fissare i propri obiettivi per dare così un contributo in questo campo.

**Aria:** La disciplina di riferimento in materia di qualità dell'aria è rappresentata dalla direttiva 96/62/CE che, tra le varie disposizioni, impone agli Stati membri di presentare piani d'azione dettagliati per le aree urbane e gli agglomerati dove sono superati i valori limite. Direttive derivate fissano i valori limite o gli obiettivi per SO<sub>2</sub>, particolato, CO, benzene, NO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, piombo e ozono troposferico (e, tra breve, anche per gli IPA e i metalli pesanti), mentre sono stati istituiti valori limite nazionali di emissione per l'SO<sub>2</sub>, gli NO<sub>x</sub>, i COV e l'ammoniaca. Varie direttive stabiliscono infine limiti di emissione per varie categorie di veicoli e per la qualità dei carburanti per autotrazione (cfr. punto 2.2.2), mentre la direttiva 99/13/CE<sup>106</sup> limita le emissioni di composti organici volatili (COV) prodotti da numerosi impianti industriali.

Il programma CAFE (Aria pulita per l'Europa)<sup>107</sup>, ancora in corso, sta creando una base di dati scientifici generali per evidenziare i nessi tra inquinamento atmosferico e ripercussioni sulla salute, sugli ecosistemi e sul patrimonio culturale, in vista della strategia tematica per l'inquinamento atmosferico che dovrebbe essere presentata verso la metà del 2005. La strategia in questione intende mettere in evidenza le azioni da intraprendere in Europa a vari livelli per realizzare due obiettivi ambiziosi quali la tutela dell'ambiente e della salute umana contro gli importanti effetti negativi dovuti all'inquinamento atmosferico. In particolare potrebbe definire nuovi valori limite per la qualità dell'aria oltre che valori limite di emissione o norme per i veicoli o le attività industriali. Tali soluzioni più tecniche potranno essere integrate efficacemente da misure che contribuiscano a rendere i trasporti urbani più sostenibili (cfr. punto 2.2); il programma CAFE terrà in considerazione tali alternative nello sviluppo delle misure proposte nel suo ambito. Il programma CAFE valuterà inoltre i nessi tra qualità dell'aria all'interno e all'esterno degli edifici nelle aree urbane; infine, verranno riesaminate le disposizioni in materia di comunicazione dei dati sulla qualità dell'aria per accentuare la dimensione urbana.

**Rumore:** La direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale prevede che gli Stati membri procedano ad una mappatura dell'esposizione al rumore ambientale e all'adozione, al livello adeguato di governo, di piani d'azione per la gestione del rumore, ad esempio per le grandi agglomerazioni (inizialmente quelle con più di 250 000 abitanti e successivamente quelle con oltre 100 000 abitanti). Le mappe acustiche devono basarsi su descrittori acustici comuni, che permettano di comparare i dati a livello di UE.

---

<sup>106</sup> Direttiva 1999/13/CE del Consiglio, dell'11 marzo 1999, sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti, GU L 85 del 29.3.1999, pag. 1.

<sup>107</sup> COM(2001) 245 definitivo.



**Natura e biodiversità:** Se le direttive sugli uccelli selvatici<sup>108</sup> e sugli habitat<sup>109</sup> e la rete NATURA 2000 riguardano principalmente aree non urbane, in queste zone sono comunque presenti specie e/o habitat protetti, la cui tutela presenta specifiche difficoltà. Sono pertanto necessarie linee guida destinate alle autorità competenti, ivi comprese quelle locali, per assisterle a garantire una protezione adeguata. In generale si può affermare che nelle aree urbane, nei parchi e nei giardini e in altri spazi verdi è presente una percentuale incredibilmente elevata di specie e ci sono ancora enormi possibilità di rafforzare e sviluppare la biodiversità urbana a vantaggio delle specie in questione e degli abitanti delle zone che le ospitano. A questo proposito alcune città stanno cominciando a creare dei "corridoi verdi" che mettono in comunicazione gli spazi verdi all'interno della città tra loro e con la campagna circostante, riducendo così l'isolamento di queste popolazioni urbane naturali. L'opera di sensibilizzazione dei residenti urbani sulle questioni della natura e della biodiversità rappresenta anche un importante investimento che porterà i suoi frutti sul lungo periodo. La comunicazione del 2001 su un piano d'azione a favore della biodiversità: conservazione delle risorse naturali<sup>110</sup> prevedeva, tra le varie iniziative, una serie di azioni destinate specificamente alle aree urbane. La Commissione riferirà nel 2004 al Consiglio e al Parlamento in merito ai risultati ottenuti nell'attuazione del piano e riesaminerà, se necessario, le relative priorità fissate per le varie azioni; in quest'ambito verrà data la massima importanza alla dimensione urbana. La Commissione elaborerà infine indicatori di biodiversità.

**Rifiuti:** Con l'80% della popolazione concentrato nelle aree urbane, i vari tipi di rifiuti prodotti (dai rifiuti solidi urbani ai fanghi di depurazione, dai rifiuti commerciali fino ai rifiuti da costruzione e demolizione) sono prodotti prevalentemente nelle città e sono dunque soggetti alle principali normative ambientali sui rifiuti. Tra gli strumenti in questione citiamo in primo luogo la direttiva quadro sui rifiuti<sup>111</sup>, che impone agli Stati membri di garantire che i rifiuti vengano trattati senza pericoli per la salute umana o per l'ambiente, istituisce disposizioni in materia di autorizzazione e di ispezioni e l'adozione di piani di gestione per i rifiuti. La direttiva sulle discariche<sup>112</sup> fissa disposizioni per lo smaltimento in discarica in condizioni di sicurezza e la riduzione del volume di rifiuti da conferire in discarica, in particolare i rifiuti biodegradabili; la direttiva sui rifiuti di imballaggio<sup>113</sup> fissa obiettivi quantificati per il riciclaggio e il recupero; la direttiva sull'incenerimento dei rifiuti<sup>114</sup> stabilisce valori limite di emissione per gli inceneritori e infine le direttive sui veicoli a motore fuori uso<sup>115</sup> e sui rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>116</sup> definiscono obiettivi quantificati per il recupero, il riciclaggio e il riutilizzo e obblighi per il ritiro dei veicoli fuori uso e le apparecchiature elettriche ed elettroniche.

---

<sup>108</sup> Direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1.

<sup>109</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7.

<sup>110</sup> COM(2001) 162 definitivo.

<sup>111</sup> Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti, GU L 194 del 25.7.1975, pag. 39.

<sup>112</sup> Direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti, GU L 182 del 16.7.1999, pag. 1.

<sup>113</sup> Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

<sup>114</sup> Direttiva 2000/76/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 dicembre 2000, sull'incenerimento dei rifiuti, GU L 332 del 28.12.2000, pag. 91.

<sup>115</sup> Direttiva 2000/53/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2000, relativa ai veicoli fuori uso, GU L 269 del 21.10.2000, pag. 34.

<sup>116</sup> Direttiva 2002/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), GU L 37 del 13.2.2003, pag. 34.

La strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti e la strategia tematica per l'uso sostenibile e la gestione delle risorse stanno preparando una strategia globale con varie finalità, tra le quali quella di contribuire a limitare il più possibile la generazione di rifiuti e ad incentivarne al massimo il recupero. Poiché la produzione dei rifiuti nelle aree urbane è altamente concentrata, è più facile procedere ad un recupero e ad un trattamento selettivi; questo fatto offre inoltre opportunità e presenta problematiche che richiedono un particolare orientamento "urbano" alle questioni connesse ai rifiuti. Bisogna inoltre considerare che le amministrazioni locali sono soggetti chiave nell'attuazione della politica sui rifiuti: varie iniziative locali puntano infatti ad incentivare la partecipazione della popolazione e delle piccole imprese alla pianificazione in materia di rifiuti oltre che alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti. Altri aspetti della politica sui rifiuti rientrano nell'assetto territoriale urbano, come l'ubicazione degli impianti di raccolta, pretrattamento e trattamento dei rifiuti e l'uso di sistemi di trasporto compatibili con l'ambiente, come il trasporto per vie navigabili. Tutte queste strategie sono strettamente correlate all'attuazione delle varie iniziative dell'Agenda 21 locale. La Commissione esaminerà quale ruolo potrà svolgere la Comunità nell'ambito di queste iniziative: in particolare nella formulazione della futura politica comunitaria a favore del riciclaggio verranno presi in considerazione elementi quali la dimensione urbana della gestione di alcuni flussi di rifiuti, come quelli da costruzione e demolizione.