

STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO

PIANI E SISTEMI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

a cura di
Elio Manti



Centro di Competenza
Strumenti e Politiche per la
Sostenibilità Ambientale

STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO
PIANI E SISTEMI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE
URBANO

a cura
Elio Manti

La realizzazione di questa pubblicazione è stata possibile grazie al supporto amici e colleghi che hanno accompagnato e sostenuto il lavoro.

Desidero ringraziare il Comitato Eco Audit nelle persone del Presidente On. Pino Lucchesi e del Dott. Enrico Cancila ed Ing. Stefano Battellini.

Un ringraziamento va ai colleghi del Formez di Napoli che hanno ideato e gestito il Progetto ISA ed al responsabile del Centro di competenza Strumenti e politiche per la sostenibilità ambientale, Dott. Antonio Saturnino. Un grazie particolare al dott. Mimmo De Caro e al dott. Pierfrancesco Fighera.

Grazie anche ai colleghi ed amici del Gruppo di Lavoro “Sostenibilità Urbana” della Rete delle Autorità Ambientali- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio il cui prezioso lavoro ha contribuito ai fini di questa pubblicazione.

Desidero infine esprimere la mia gratitudine a Paola Gareri che ha offerto spunti e suggerimenti preziosi ed ha assistito allo sviluppo del testo con paziente benevolenza.

Indice

Prefazione

Parte 1

STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO

Elio Manti

1. I CONTENUTI DELLA COMUNICAZIONE	15
2. LA VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLA STRATEGIA TEMATICA	23
2.1 La valutazione degli scenari per la selezione delle opzioni di <i>policy</i>	
2.2 Le opzioni strategiche selezionate dalla Commissione Europea	
LA COMUNICAZIONE RELATIVA ALLA STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO	37

Parte 2

RAPPORTO CONCLUSIVO DEL GRUPPO DI LAVORO PIANI E SISTEMI DI GESTIONE PER L'AMBIENTE URBANO

a cura di Elio Manti

SOMMARIO	49
1. INTRODUZIONE	55
1.1 Finalità del documento	
1.2 Mandato del Gruppo di Lavoro	
1.3 Composizione del Gruppo di Lavoro	
2. CONTESTO E SCENARIO	56
2.1 L'ambiente urbano nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente	
2.2 Principale legislazione ambientale comunitaria in materia di aree urbane	
2.3 Iniziative comunitarie nella gestione dell'ambiente urbano	
2.4 Definizione dei piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano	
2.5 Piani e sistemi della gestione dell'ambiente urbano nei Stati dell'Unione europea	
3. LE RAGIONI DEI PIANI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO	65
3.1 Benefici per l'implementazione dei piani di gestione dell'ambiente urbano	
3.2 Ostacoli alla implementazione dei piani di gestione dell'ambiente urbano	
3.3 Costi dei piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano	
4. CARATTERISTICHE DEL PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO	71
4.1 Finalità dei piani di gestione dell'ambiente urbano	
4.2 Relazione ed integrazione con i piani locali	
4.3 Ambito di applicazione e responsabilità per i piani di gestione dell'ambiente urbano	
4.4 Il processo di partecipazione	
4.5 L'orizzonte temporale del piano di gestione dell'ambiente urbano	
4.6 Target per i piani di gestione dell'ambiente urbano	
4.7 Reporting e Auditing	
5. L'IMPLEMENTAZIONE DEI PIANI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO	79
5.1 Percorso per l'implementazione di un piano di gestione dell'ambiente urbano	
5.2 Adozione di un sistema di gestione ambientale	
5.3 Misure di accompagnamento	
6. CONCLUSIONI	84
7. BIBLIOGRAFIA	86
- ALLEGATI	87

Parte 3

PIANI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO E SISTEMA DI GESTIONE AMBIENTALE NELLA STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO

Elio Manti

1. IL PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO	133
2. PERCHÉ UN PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO	133

3. I CONTENUTI DEL PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO	135
3.1 Caratteristiche generali del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano	
3.2 L'analisi del contesto	
3.3 Interventi e Strumenti per la Qualità dell'Ambiente	
3.4 Interazione e collegamenti con altri piani ed aree di <i>policy</i>	
3.5 Formazione, Consapevolezza e Competenza	
3.6 Gestione e <i>Reporting</i>	
3.7 Programma di Implementazione	
4. IL PIANO PER GLI AGGLOMERATI URBANI	150
4.1 La normativa italiana	
5. LA CORRELAZIONE TRA PIANO E SISTEMA DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO	153
 Parte 4	
IL REGOLAMENTO EMAS NELLA STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO	
<i>Enrico Cancila</i>	
1. COSA È E COSA COMPORTA IL REGOLAMENTO EMAS 761/01	161
2. ASPETTI STRATEGICI DI EMAS IN UN PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	162
3. UN APPROFONDIMENTO NECESSARIO: STRUTTURA ORGANIZZATIVA E RESPONSABILITÀ DEL SISTEMA	162
4. VALENZA TERRITORIALE E IMPORTANZA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA NELL'EMAS	163
5. UN PASSAGGIO IN PIÙ: L'EMAS SVILUPPATO IN AMBITI PRODUTTIVI OMOGENEI	163
6. EMAS: ELEMENTI DI SINTESI	165
7. LA STRATEGIA TEMATICA PER L'AMBIENTE URBANO E L'EMAS	165
8. CONCLUSIONI	167

GLI AUTORI

Elio Manti, Esperto Senior della Task Force delle Autorità Ambientali e della Programmazione presso il Ministero dell'Ambiente costituita per assicurare assistenza tecnica per l'attuazione dei programmi di sviluppo finanziati nelle regioni e nelle aree urbane del Mezzogiorno dei Fondi Strutturali 2000-2006.

In questo ambito è coordinatore del gruppo di lavoro "Sostenibilità Urbana" che assiste le città dell'Ob.1 nella predisposizione di modelli e strumenti di *governance* per sviluppo sostenibile.

Nell'ambito della Strategia Tematica per l'Ambiente Urbano è stato componente del gruppo di lavoro "Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano" ed attualmente è responsabile del Centro di competenza nazionale responsabile della politica per l'ambiente urbano della Commissione europea.

È attivamente impegnato nella programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013, in particolare per ciò che concerne l'applicazione della Direttiva 01/42/CE(VAS) ai programmi di sviluppo regionale ed urbano.

Enrico Cancila, è Dottore in Economia ed attualmente è Responsabile della funzione efficienza ambientale dell'Agenzia di sviluppo della regione Emilia-Romagna (ERVET S.p.A) oltre ad essere componente del Comitato Ecoaudit ed Ecolabel (per nomina del Ministero dell'Ambiente) con la Responsabilità del gruppo di lavoro sugli ambiti omogenei. Enrico Cancila fa parte del comitato scientifico di Ecomondo nonché del gruppo ambiente e responsabilità sociale di UNI. Svolge inoltre l'attività di docente per l'Università di Bologna ed ha tenuto docenze presso i principali Master sullo sviluppo sostenibile sul tema dei sistemi di gestione ambientale. Gestione sostenibile delle Aree industriali ed Aree Ecologicamente Attrezzate, Strumenti volontari, in particolare applicati alle pubbliche amministrazioni, sono i temi sui quali è attualmente più attivo in vari Gruppi di lavoro regionali e nazionali.

Abstract

The present text examines the Communication on Thematic Strategy on the Urban Environment edited by the European Commission in January 2006 and the Final Report of the Working Group on Urban Environmental Management Plans and Systems. Additionally the document will develop some considerations about nature, goals and contents of Urban Environmental Management Plans and Environmental Management Systems, as instruments for the implementation of the Thematic Strategy.

The Thematic Strategy on the Urban Environment has been analyzed in the context of the preparatory communication of February 2004 "Towards a Thematic Strategy on the Urban Environment" and according to the "Bristol Accord" (December 2005) and the Communication from the Commission "Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions" (October 2005). As a final point indications and suggestions from the Commission to Member States, Regions and Cities in order to support and promote the implementation of the Thematic Strategy and the diffusion of *governance* models in line with the Göteborg Strategy are taken into account.

The Final Report of the Working Group on Urban Environmental Management Plans and Systems is the result of activities of a group of Experts, delegated by governments, cities and organizations, who worked from May 2004 to February 2005 on behalf of the Commission.

The Report gives indications about Environmental Management Plans: their function within urban politics, the minimum contents and flexibility they need to ensure, decisions for the implementation, selection of targets and goals, indicators for monitoring, evaluation of environmental performances. The Report underlines the importance of considering not only the administrative urban boundaries, but the whole urban unit, as composed of different areas linked in a functional continuum (functional area).

The Report also analyses Environmental Management Systems as instruments to put in practice the strategy of the Management Plan, shows ways and criteria to define implementation procedures and indicates some preliminary conditions for the implementation.

The final part of the present text is dedicated to the characteristics that Environmental Management Plans and Systems for the Urban Areas should have to become a real support to Local Administrations and to match the goals they had been studied for: defining and implementing strategies for a sustainable urban development and managing in the proper way problems linked to urban environment.

Il primo "Evento" promosso da me e dal mio Comitato, poche settimane dopo il decreto di nomina del Ministro dell'Ambiente che individuava i nomi dei Responsabili del "Competent Body" di parte italiana (per la gestione della Registrazione EMAS e della Certificazione Ecolabel), portava il titolo: "Enti locali ed EMAS, una frontiera della sostenibilità".

Si trattava di un passaggio quasi obbligato di allineamento alle nuove opportunità offerte dal secondo Regolamento EMAS (il n. 761 del 2001), che investivano ovviamente soprattutto la Pubblica Amministrazione, ma la mia e la nostra scelta voleva anche appalesare il segnale di una volontà precisa, in tutto collimante con gli indirizzi Ministeriali, per promuovere coscienza e consapevolezza degli strumenti tra attori palesemente decisivi sui percorsi di miglioramento delle prestazioni ambientali, sia riguardo all'opzione di una diretta assunzione di responsabilità, sia, a caduta, per le possibili azioni di sollecitazione sul territorio di rispettiva competenza e sulle altre Organizzazioni nello stesso operanti.

Questa impostazione ha dato i suoi buoni frutti, malgrado resistenze degne di miglior causa di una burocrazia specializzata nell'azione di freno, e l'Italia fa oggi registrare, a livello europeo, la migliore performance di crescita nel numero delle Registrazioni della Pubblica Amministrazione, alcuni significativi primati ed alcuni "casi", come quelle del Comitato Organizzatore dei giochi olimpici invernali 2006 (TOROC), che stanno facendo scuola a livello europeo.

L'Italia può anche vantare -a livello europeo- la prima Amministrazione Provinciale (Parma) registrata nella interezza della sua organizzazione, il primo Capoluogo di Provincia (Grosseto), la prima Autorità Portuale (Livorno), le prime Comunità Montane (Alta Val Polcevera e Valli del Nure e dell'Arda), i primi Parchi e le prime Aree Protette (Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi, Riserva Naturale Marina di Miramare, Ente Parco Naturale Mont Avic).

Naturalmente siamo molto lontani dall'essere soddisfatti perché ci rendiamo conto che ragioniamo su numeri non ancora così significativi come vorremmo, ma è nostro intendimento insistere, senza azioni di presunzione o di gelosia tra gli strumenti, e con una generale posizione di apprezzamento della "buone pratiche" comunque ed in qualunque contesto le stesse vengano programmate o attivate.

E' anche per questo che abbiamo promosso Protocolli d'Intesa con il Coordinamento Nazionale Agenda 21 locali e con varie Regioni Italiane.

Questa impostazione dell'azione del Comitato EMAS/Ecolabel, a mio giudizio, ben si colloca nel contesto delle azioni promosse dalla Commissione Europea "verso una strategia tematica dell'ambiente urbano" nel senso che EMAS appare -in tutta evidenza- come uno degli strumenti, se non il più forte strumento, per attivare un efficace sistema di gestione ambientale, se non altro per le caratteristiche di comunicazione e di trasparenza che lo distinguono.

Risponde alla stessa logica, anche in previsione del nuovo Regolamento (EMAS 3) il lavoro che è stato impostato a proposito degli Ambiti Produttivi Omogenei, in una prima fase

immaginato solo per il settore industriale ed ora "ricalibrato" anche sulle cosiddette "aree metropolitane" e sulle "aree vaste", ancora nel senso di una attenzione (se vogliamo anche a prescindere dalla Registrazione EMAS) ad ogni sforzo, ad ogni iniziativa, ad ogni intendimento per migliorare situazioni talora compromesse da anni di inesistente politica ambientale, di totale chiusura rispetto alla ricerca del necessario equilibrio tra le esigenze dell'ambiente e quelle dell'uomo.

Su questo tema, come su quello dell'educazione ambientale, ci faremo portatori di una specifica proposta italiana, appunto per i nuovi Regolamenti, per un contesto che tenga conto non solo dei fattori ambientali, ma anche degli aspetti sociali ed etici.

Il presente lavoro, dovuto soprattutto alla passione ed alla dedizione del Dr. Elio Manti, ma anche all'impegno, per conto del Comitato EMAS, del Dr. Enrico Cancila costituirà -ne sono certo- un importante contributo nella stessa direzione (quella dei nuovi Regolamenti Comunitari) ma anche per una migliore consapevolezza del tema nell'ambito nazionale. E tutti sappiamo che ce ne è davvero bisogno.

On. Pino Lucchesi
Presidente Comitato per l'Ecolabel e per l'Ecoaudit

Presentazione

Le politiche urbane, le implicazioni ambientali di tali politiche e lo sviluppo sostenibile delle città vanno conquistando, anche in Italia, spazio nelle agende politiche. Il marcato decentramento amministrativo associato alla globalizzazione producono conseguenze concrete sulla vita urbana e su come le amministrazioni attrezzarsi per devono fare fronte alla trasformazione del modello di cittadinanza e alle domande di *policy*.

Certo è che la trasformazione degli assetti istituzionali, il ruolo che le città possono giocare nelle politiche di sviluppo, la crescita della consapevolezza di cittadini, associazioni, ed organizzazioni che vogliono sapere e partecipare alla vita pubblica, impone l'adozione di nuovi stili decisionali ed attuativi - un nuovo sistema di *governance* urbana - che di questa complessità sappiano tenere conto.

Sembrano ormai maturi i tempi perché le Amministrazioni locali assumano in modo più deciso nuovi criteri e stili dell'azione amministrativa ridisegnando le modalità attraverso le quali gli attori locali si mobilitano per determinare, attuare, valutare, correggere decisioni pubbliche.

La lezione che giunge dalle tante città italiane ed europee che fanno Agenda 21 Locale e che sperimentano pratiche di governo urbano orientate allo sviluppo sostenibile può offrire concrete indicazioni per introdurre nell'agenda politica i temi delle aree urbane e degli strumenti di *governance* ambientale.

Sembra opportuno ripensare le opzioni strategiche di sviluppo urbano, lo stile decisionale, gli obiettivi da perseguire, promuovendo azioni locali che sappiano guardare alle dimensioni globale, attivando "reti corte" fra gli attori urbani connesse con le "reti lunghe" della dimensione globale.

Si assiste al risveglio di soggetti, fino a ieri marginali, che si riaffacciano sui tavoli della politica per capire ed orientare lo sviluppo.

La risposta è rappresentata da una politica dell'Unione europea fatta di comunicazioni, libri verdi, risoluzioni, pareri, strategie, programmi che battono la strada della sostenibilità associata allo sviluppo, dei nuovi modelli di governo urbano, delle politiche di coesione.

Questa pubblicazione ha per oggetto la Comunicazione relativa alla Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano del gennaio 2006 ed il Rapporto conclusivo del Gruppo di Lavoro- "Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano" che ha approfondito le modalità di approccio che le Amministrazioni Locali dovrebbero privilegiare per porre in essere strategie lo sviluppo sostenibile e gestire adeguatamente i problemi connessi all'ambiente urbano.

Il Gruppo di Lavoro istituito dalla Commissione Europea era costituito da esperti rappresentanti di governi, città europee, organizzazioni ed ha lavorato tra maggio del 2004 e febbraio 2005.

Nel Gruppo di Lavoro erano presenti due rappresentanti italiani che hanno dato voce all'esperienza italiana delle Agende 21 Locali e riferito delle azioni sviluppate dalle numerose aree urbane impegnate sul fronte dello sviluppo sostenibile.

Il processo di definizione della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano

Nel febbraio 2004 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione "Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano".

La Comunicazione è il prodotto di una prima fase di approfondimento tecnico, in atto a partire dal 2001 e contiene le proposte della Commissione riguardo ai contenuti della futura Strategia.

Le aree di intervento prioritarie, individuate nella Comunicazione sono:

- Trasporto sostenibile
- Gestione urbana sostenibile
- Edilizia sostenibile
- Design urbano sostenibile.

La stesura definitiva della Strategia Tematica, è stata realizzata tenendo conto dei risultati delle consultazioni attivate con gli *stakeholder* e con gli Stati Membri e degli approfondimenti tecnici in corso.

Dal febbraio 2004, data della pubblicazione del Report intermedio sulla Strategia Tematica, è stata avviata una consultazione ampia con gli *stakeholder* interessati ed acquisiti ulteriori contenuti tecnici da parte di esperti settoriali. In particolare la Commissione ha previsto:

1. la raccolta di commenti e osservazioni relativi alla Comunicazione attraverso il sito web dedicato;
2. l'allargamento dell'esistente Gruppo Esperti sull'ambiente urbano¹ (che in precedenza comprendeva solo gli Stati Membri) a tutti gli *stakeholder* interessati;
3. la costituzione di quattro Gruppi di Lavoro tecnici, composti da esperti del settore sui temi:
 - piani per il trasporto urbano sostenibile
 - piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano
 - necessità di ricerca e formazione sull'ambiente urbano
 - necessità di dati.

Questo documento è suddiviso in 4 parti.

La prima parte è relativa ai contenuti della Comunicazione così come è stata licenziata dalla Commissione nel 2005 e pubblicata nel gennaio 2006.

La seconda è costituita principalmente dal Rapporto del Gruppo di Lavoro "Piani e sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano" che riporta gli orientamenti emersi in seno al gruppo tecnico costituito *ad hoc* dalla Commissione.

La terza riguarda le relative ad alcune considerazioni circa le finalità, i contenuti, del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano mentre la quarta riguarda un approfondimento circa il Sistema di Gestione Ambientale ai sensi del Reg. EMAS come strumento che implementa, da le gambe, al Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano.

¹ Il Gruppo Esperti è stato istituito nel 1991, si riunisce generalmente 2 volte l'anno.

Parte 1

LA STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO

1. I CONTENUTI DELLA COMUNICAZIONE

Con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano COM (2005) 718 dell'11 gennaio 2006 si è concluso il lungo iter, avviato nel 2003, finalizzato a definire un quadro di riferimento per le politiche ambientali e per lo sviluppo sostenibile nelle aree urbane europee.

La predisposizione della Comunicazione ha visto coinvolti esperti di diversi paesi dell'Unione e ha reso necessaria l'attivazione di gruppi di lavoro tematici, la raccolta di pareri di comitati e organizzazioni, la consultazione istituzionale con tutti gli Stati Membri, il coinvolgimento degli *stakeholder*, la valutazione di impatto, la predisposizione di *report* intermedi.

Si tratta ora di dare gambe alla Strategia Tematica assicurando in ciascun Stato Membro ed in ciascuna Regione le condizioni istituzionali, normative ed organizzative affinché le città possano effettivamente applicarsi in esercizi di governo delle aree urbane orientati ai principi dello sviluppo sostenibile.

L'iter di adozione della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano si perfezionerà nel semestre di presidenza austriaca tra gennaio e giugno 2006.

Per ciò che concerne l'ambiente le priorità stabilite dalla presidenza austriaca le Strategie Tematiche del Sesto Programma di Azione per l'Ambiente, ed in particolare qualità dell'aria, rifiuti a ambiente urbano.

La Strategia Tematica per l'Ambiente Urbano congiuntamente alla Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile e al c.d. Accordo di Bristol (vedi seguito) ridisegna il quadro riferimento per le politiche urbane rafforzando i collegamenti tra agli aspetti ambientali, economici e sociali dello sviluppo.

Nel corso del Meeting informale dei Ministri dell'Ambiente programmato tra il 19 e il 21 maggio 2006 a Eisenstadt in Austria, saranno discusse ed approfondite le questioni legate ai contenuti ed all'attuazione della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano.

Il semestre di presidenza austriaca è particolarmente rilevante per le politiche comunitarie in tema di sviluppo sostenibile poiché è in questo periodo che si concluderà il processo di revisione della Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile finalizzato alla sua adozione prevista nel corso del Consiglio Europeo previsto per giugno 2006 in Lussemburgo.

Di seguito sono brevemente commentati i contenuti della Comunicazione mentre il testo completo è riportato a conclusione del secondo paragrafo.

Una sintesi dei contenuti della Comunicazione è riportata nella tabella seguente.

La Commissione Europea:

- riconosce che l'approccio integrato alla gestione dell'ambiente urbano realizzato adottando piani di azione strategici è quello che consente le migliori prestazioni
- richiama il principio di sussidiarietà e, ricordando la differenze tra le città europee, ribadisce che le soluzioni per l'ambiente urbano devono essere concepite localmente
- segnala che in alcune città sono state sperimentate con successo soluzioni per l'ambiente urbano che, tuttavia, non sono ancora sufficientemente diffuse
- stabilisce che l'obiettivo della Strategia è contribuire ad una migliore attuazione delle norme e delle politiche comunitarie vigenti in materia di ambiente a livello locale
- raccomanda vivamente alle Autorità Locali di adottare misure opportune per favorire un più ampio ricorso alla gestione integrata e incoraggia le autorità nazionali e regionali a sostenere tale processo
- esorta le autorità locali a elaborare e attuare piani per un trasporto urbano sostenibile
- si impegna a pubblicare nel 2006 una serie di orientamenti tecnici relativi alla gestione ambientale integrata ed ai piani urbani per il trasporto sostenibile
- sosterrà lo scambio di buone pratiche ed i progetti di dimostrazioni utilizzando Fondi Strutturali, Fondi per la Politica di Coesione, Programma Quadro di Ricerca, Life+
- sta considerando l'opportunità di attivare un "Programma Quadro europeo per lo scambio di esperienze in materia di sviluppo urbano"

- studierà la fattibilità di un portale destinato alle autorità locali
- sosterrà iniziative finalizzate allo sviluppo di capacità per le autorità locali e regionali in materia di gestione urbana
- finanzierà ulteriori ricerche su tali tematiche e coinvolgerà attivamente le autorità locali
- si adopererà, con la collaborazione dell'AEA, per migliorare i dati europei su questioni inerenti l'ambiente urbano
- realizzerà un ulteriore audit urbano nel 2006
- promuoverà un ampio esercizio di consultazione nel 2009 per verificare l'impatto della Strategia ed invita Stati Membri e Autorità Locali a inviare regolarmente resoconti sulla sua attuazione

1. Ambiente urbano e sviluppo sostenibile

La Comunicazione sottolinea come le aree urbane possano giocare un ruolo essenziale per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea.

Il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha ribadito il suo impegno a favore dello sviluppo sostenibile in quanto principio fondamentale che disciplina il complesso delle politiche e azioni dell'Unione ed ha approvato la "Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile" che contiene gli obiettivi chiave e i principi guida che costituiranno la base della nuova strategia in materia di sviluppo sostenibile. Tale dichiarazione assume particolare rilievo anche per le politiche urbane e per la gestione dell'ambiente urbano.

DICHIARAZIONE SUI PRINCIPI DIRETTORI DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

Lo sviluppo sostenibile è un obiettivo chiave, sancito dal trattato, per tutte le politiche della Comunità europea. Esso è volto a migliorare costantemente la qualità della vita sul pianeta per le generazioni attuali e future. Ha per obiettivo di preservare la capacità della Terra di favorire la vita in tutta la sua diversità. Poggia sui principi della democrazia e dello stato di diritto, nonché sul rispetto dei diritti fondamentali, compresa la libertà e le pari opportunità per tutti. Garantisce la solidarietà intragenerazionale e quella intergenerazionale. Tende a promuovere un'economia dinamica, la piena occupazione, un livello elevato di istruzione, di tutela della salute, di coesione sociale e territoriale, nonché di tutela dell'ambiente in un mondo pacifico e sicuro, che rispetti la diversità culturale.

Per realizzare tali obiettivi in Europa ed a livello mondiale, l'Unione europea ed i suoi Stati Membri si adopereranno per rispettare ed attuare, da soli e con i propri partner, gli obiettivi e principi seguenti:

Obiettivi chiave

TUTELA DELL'AMBIENTE

Preservare la capacità della Terra di favorire la vita in tutta la sua diversità, rispettare i limiti delle risorse naturali del pianeta e garantire un livello elevato di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale e promuovere metodi di produzione e consumo sostenibili al fine di rompere la connessione tra crescita economica e degrado ambientale.

EQUITÀ SOCIALE E COESIONE

Promuovere una società democratica, sana, sicura ed equa, fondata sull'integrazione sociale e la coesione, che rispetti i diritti fondamentali e la diversità culturale, assicuri la parità tra uomini e donne e combatta la discriminazione in tutte le sue forme.

PROSPERITÀ ECONOMICA

Promuovere un'economia prospera, innovativa, ricca di conoscenze, competitiva ed ecoefficiente, che garantisca un tenore di vita elevato, la piena occupazione e la qualità del lavoro in tutta l'Unione europea.

ASSUMERCI LE NOSTRE RESPONSABILITÀ A LIVELLO INTERNAZIONALE

Incoraggiare l'instaurazione, nel mondo intero, di istituzioni democratiche fondate sulla pace, la sicurezza e la libertà, e difendere la stabilità di tali istituzioni. Promuovere attivamente lo sviluppo sostenibile a livello mondiale ed adoperarsi affinché le politiche interne ed esterne dell'Unione europea siano compatibili con lo sviluppo sostenibile globale ed con i suoi impegni internazionali

Principi direttori delle politiche

PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Porre gli esseri umani al centro delle politiche dell'Unione europea, promuovendo i diritti fondamentali, lottando contro tutte le forme di discriminazione e contribuendo alla lotta contro la povertà e all'eliminazione dell'emarginazione sociale nel mondo intero.

SOLIDARIETÀ INTRAGENERAZIONALE ED INTERGENERAZIONALE

Rispondere alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze, nell'Unione europea e altrove.

UNA SOCIETÀ APERTA E DEMOCRATICA

Garantire ai cittadini la possibilità di esercitare il proprio diritto d'accesso all'informazione e garantire loro l'accesso alla giustizia. Offrire canali di consultazione e di partecipazione a tutte le parti interessate ed alle associazioni.

PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI

Rafforzare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale. Informare e sensibilizzare meglio l'opinione pubblica sullo sviluppo sostenibile. Informare i cittadini in merito alla loro influenza sull'ambiente ed ai vari modi in cui possono operare delle scelte più sostenibili.

PARTECIPAZIONE DELLE IMPRESE E DELLE PARTI SOCIALI

Rafforzare il dialogo sociale, la responsabilità sociale delle imprese ed i partenariati pubblico/privato al fine di favorire la cooperazione e la condivisione di responsabilità riguardo all'attuazione di metodi di produzione e di consumo sostenibili.

COERENZA DELLE POLITICHE E GOVERNANCE

Promuovere la coerenza tra tutte le politiche dell'Unione europea e tra le azioni condotte a livello locale, regionale, nazionale e mondiale, al fine di aumentare il loro contributo allo sviluppo sostenibile.

INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE

Promuovere l'integrazione delle considerazioni di natura economica, sociale e ambientale, affinché siano coerenti e si rafforzino reciprocamente, sfruttando appieno gli strumenti finalizzati a legiferare meglio, quali la valutazione equilibrata dell'impatto e le consultazioni tra le parti interessate.

SFRUTTAMENTO DELLE MIGLIORI CONOSCENZE DISPONIBILI

Adoperarsi affinché le politiche siano elaborate, valutate ed eseguite in base alle migliori conoscenze disponibili e accertarsi che siano sane sotto il profilo economico, sociale e ambientale ed abbiano un buon rapporto costi/benefici.

PRINCIPIO DI PRECAUZIONE

In caso di incertezza scientifica, effettuare le procedure di valutazione e adottare le misure preventive adatte al fine di evitare danni alla salute umana e all'ambiente.

PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA"

Assicurarsi che i prezzi riflettano i costi reali, per la società, delle attività di produzione e di consumo e che coloro che inquinano paghino per i danni causati alla salute umana e all'ambiente.

2. L'approccio integrato per le politiche urbane

La Comunicazione ricorda come nelle aree urbane le dimensioni ambientali, economiche e sociali siano estremamente integrate e richiama esplicitamente i contenuti dell'Accordo di Bristol relativo alle *"Sustainable Communities"*, sottoscritto a Bristol il 6 - 7 dicembre 2005 dai Ministri dell'Unione.

L'Accordo di Bristol definisce le *Sustainable Communities* come luoghi dove le persone possono vivere e lavorare, oggi e nel futuro. Esse soddisfano i differenti bisogni degli attuali e futuri residenti, sono attente al loro ambiente e contribuiscono a conseguire un'elevata qualità della vita. Le *Sustainable Communities* sono sicure ed inclusive, ben pianificate, costruite e gestite, e offrono pari opportunità e buoni servizi per tutti.

Le *Sustainable Communities* sono quelle che sanno gestire in modo equilibrato le problematiche sociali, economiche e ambientali, soddisfacendo i bisogni delle generazioni presenti e future e rispettando quelli delle altre comunità.

Le *Sustainable Communities* sono attente alle questioni ambientali e presentano alti standard qualitativi ed un assetto urbanistico equilibrato.

Le *Sustainable Communities* si caratterizzano per essere:

- 1) Attive, Inclusive e Sicure - Eque, tolleranti e coese, con una forte cultura locale
- 2) Ben gestite - con efficace ed inclusiva attività di partecipazione, estesa rappresentanza e buona leadership
- 3) Ben connesse - con buoni servizi di trasporto and comunicazione che collegano le persone ai posti di lavoro, scuole, ospedali e altri servizi
- 4) Ben servite - con servizi pubblici, privati, di comunità e del volontariato che sono appropriati ai bisogni delle persone ed accessibili a tutti
- 5) Attente all'ambiente - assicurano spazi per vivere rispettosi dell'ambiente
- 6) Prospero - con una economia locale fiorente, diversificata e innovativa
- 7) Ben progettate e costruite - caratterizzate da una elevata qualità dell'ambiente costruito e naturale
- 8) Giuste verso tutti - inclusi per quelli che vivono in altre comunità, oggi e nel futuro

3. La Strategia Tematica nel Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente

La Comunicazione sottolinea i contenuti del Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente relativamente alle aree urbane. Il Programma si impegna a promuovere *"... un approccio orizzontale integrato in tutte le politiche comunitarie e migliori la qualità dell'ambiente urbano"*, e a contribuire *"... a un elevato livello di qualità della vita e di benessere sociale per i cittadini attraverso un ambiente in cui il livello dell'inquinamento non provochi effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente e attraverso uno sviluppo urbano sostenibile"*,

La Strategia Tematica deve comprendere:

- la promozione dell'Agenda 21 a livello locale;
- la riduzione del nesso fra crescita economica e domanda di trasporto di passeggeri;
- l'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;
- la necessità di promuovere, nei trasporti pubblici, l'uso di veicoli a bassissimo livello di emissioni;
- l'analisi di indicatori ambientali urbani.

4. L'approccio integrato per l'ambiente urbano

Le sfide che le aree urbane si trovano ad affrontare sono comuni: qualità dell'aria, livello di traffico e congestione, generazione rifiuti e consumi idrici, consumi energetici, dispersione urbana, scarsa qualità del patrimonio edilizio.

Peraltro, i problemi nelle aree urbane sono complessi e fortemente interrelati.

È generalmente riconosciuto che un approccio integrato alla gestione dell'ambiente urbano e la adozione di un piano di azione strategico che collega le differenti politiche ed i differenti obblighi rappresenti una condizione di successo.

Gli adempimenti legislativi possono essere attuati più efficacemente a livello locale se sono integrati nell'ambito di una gestione strategica locale.

5. Azione comunitaria nell'ambito della Strategia Tematica

La Commissione riconosce che la diversità storica, geografica climatica amministrativa e delle condizioni legali delle città europee implica che siano sviluppate azioni locali calibrate alle effettive condizioni dell'ambiente urbano.

L'applicazione del principio di sussidiarietà impone decisioni formulate al livello di governo più efficace, in questo caso, a livello urbano.

Le soluzioni per l'ambiente urbano in gran parte esistono ma non sono sufficientemente disseminate o implementate.

Nell'ambito dell'attuazione della Strategia l'Unione Europea può:

- supportare gli Stati Membri e le Autorità Locali nel promuovere le buone pratiche e diffonderle
- incoraggiare la costituzione di *network* e lo scambio di esperienze tra le città
- offrire supporto finanziario per investimenti che affrontino le priorità ambientali
- sviluppare linee guida
- costituire *focal point* nazionali di assistenza alle città

Riguardo la desiderabilità di una legislazione finalizzata ad assicurare la gestione integrata dell'ambiente urbano, in ragione della diversità delle aree urbane, della differente legislazione a livello nazionale, regionale e locale e delle difficoltà relative alla identificazione di standard comuni, è stato deciso che la legiferare sull'argomento non è la strada migliore per conseguire gli obiettivi della Strategia Tematica. La maggior parte degli Stati Membri e delle Autorità Locali hanno condiviso tale approccio, ponendo in discussione la necessità di imporre obblighi a livello europeo relativi alla gestione ambientale e a piani di trasporto urbano.

6. Gli obiettivi della Strategia Tematica

Gli obiettivi della Strategia riguardano:

- migliorare l'implementazione delle politiche e della legislazione per l'ambiente urbano
- supportare e incoraggiare le autorità locali ad adottare un approccio integrato alla gestione urbana
- invitare gli Stati Membri a sostenere tali processi ed avvalersi delle opportunità offerte a livello comunitario.

In definitiva, la Strategia intende:

- contribuire a migliorare la qualità dell'ambiente urbano
- incrementare la attrattività delle città e le rende un posto salubre e piacevole nel quale vivere, lavorare ed investire
- ridurre gli impatti negativi delle città sull'ambiente, ad esempio sul versante dei cambiamenti climatici

7. Gli interventi

L'approccio integrato per la gestione dell'ambiente urbano a livello locale, basato su una efficace consultazione con tutti gli *stakeholder* è la chiave del successo per la implementazione della legislazione ambientale e per ottenere miglioramenti duraturi nella qualità e nelle *performance* dell'ambiente.

È necessario incentivare le Autorità Locali ad adottare queste tecniche di *management* urbano.

8. La gestione integrata dell'ambiente urbano

L'esperienze di pianificazione e gestione dell'ambiente urbano svolte con successo forniscono indicazioni sull'approccio integrato che si caratterizza per:

- la definizione chiara degli obiettivi
- la definizione di *target*
- la distribuzione delle responsabilità
- le procedure di monitoraggio
- la consultazione del pubblico
- la revisione
- le procedure di *audit e reporting*

Le città hanno messo in atto sistemi di gestione ambientale EMAS o ISO 14001 per assicurare il conseguimento degli obiettivi di *policy* e consentire il monitoraggio dei progressi compiuti.

Attivare campagne di informazione sui risultati è ritenuto essenziale per il successo della Strategia.

La Commissione raccomanda vivamente alle autorità locali di adottare le necessarie misure per assicurare un ampio ricorso al gestione integrata dell'ambiente urbano ed incoraggia le autorità regionali e nazionali a sostenere questo processo.

La Commissione predisporrà entro il 2006 linee guida sulla gestione integrata dell'ambiente, elaborati sulla base di esperienze acquisite e raccogliendo esempi di buone pratiche.

9. Piani urbani per il trasporto sostenibile

Un sistema efficace di mobilità e trasporto è indispensabile per i cittadini e le imprese ma tuttavia genera inquinamento atmosferico, rumore, congestione, emissioni di CO₂.

Una pianificazione efficace della mobilità e del trasporto richiede una visione di lungo termine al fine di identificare gli interventi nei diversi settori che tengano conto dei vari aspetti inerenti la sicurezza, l'accesso a beni e servizi, l'inquinamento atmosferico, il rumore, le emissioni di gas serra, i consumi energetici e l'utilizzazione del territorio. Tale pianificazione deve riguardare tutte le modalità di trasporto, sia di passeggeri che di merci.

La Comunicazione esorta le autorità locali ad elaborare e attuare piani per un trasporto urbano sostenibile e si impegna a pubblicare nel 2006 alcuni orientamenti tecnici sugli aspetti principali dei piani di trasporto, ed alcuni esempi di buone pratiche.

10. Scambio delle buone pratiche

La Comunicazione evidenzia, sulla base dell'esperienze sviluppate, come la collaborazione per l'identificazione di soluzioni per l'azione locale contribuisce al successo delle politiche. Per tale ragione è essenziale che le Autorità Locali possano accedere agevolmente alle soluzioni sperimentate al fine di avvalersi dell'esperienza altrui e ideare soluzioni calibrate alla loro situazione.

A tal fine, le informazioni rese disponibili alle autorità locali devono avere almeno tre caratteristiche:

- essere ben strutturate
- facilmente accessibili
- convalidate dagli esperti competenti

La Commissione intende continuare a finanziare progetti di dimostrazione e scambio di buone pratiche su una serie di questioni in materia di ambiente urbano nell'ambito:

- del nuovo Regolamento LIFE+
- della Politica di Coesione (Fondi Strutturali 2007-2013)

- del Programma Quadro di Ricerca

La Commissione intende valutare la opportunità di attivare un “Programma quadro europeo per lo scambio di esperienze in materia di sviluppo urbano” nell’ambito della Politica di Coesione proposta per il periodo 2007-2013 a partire dall’esperienza che sta svolgendo con il progetto European Union Knowledge Network².

La Commissione si impegna a studiare la fattibilità di un portale tematico destinato alle autorità locali.

11. Formazione

La Commissione evidenzia che attivare modelli di *governance* dell’ambiente urbano tali da favorire un approccio integrato, implica che le strutture preposte a definire e gestire le politiche urbane abbiano competenze specifiche in grado di gestire la cooperazione intersettoriale, la normativa ambientali, la partecipazione del pubblico.

La formazione individuale con il coinvolgimento delle autorità nazionali, regionali e locali, costituisce il miglior metodo di apprendimento e trasferimento di *know how*. Il futuro Regolamento LIFE+ mira a fornire un sostegno alle capacità locali nell’attuazione della politica in materia di ambiente e sostiene programmi di scambio destinati ai funzionari delle Autorità Locali.

La proposta della Commissione relativa alla gestione del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2007-2013 offre inoltre la possibilità di rafforzare l’efficienza delle amministrazioni pubbliche a livello regionale e locale.

12. Sinergie con altre politiche

Diverse politiche ambientali (relative alla qualità dell’aria, al rumore, ecc.) richiedono l’elaborazione di piani di gestione, controllo e riduzione che, inseriti nell’ambito di un quadro integrato locale, potranno reciprocamente avvantaggiarsi e assicureranno *performance* migliori, sia per l’ambiente sia, più in generale, per la qualità della vita nelle aree urbane.

▪ *Cambiamenti climatici*

Le aree urbane svolgono un ruolo importante sia nell’adattamento ai cambiamenti climatici sia nella riduzione delle emissioni di gas responsabili dell’effetto serra attraverso interventi nei settori dei trasporti e dell’edilizia.

I piani per il trasporto urbano sostenibile contribuiscono a ridurre le emissioni di gas serra a livello locale, l’edilizia sostenibile migliora l’efficienza energetica con la conseguente diminuzione delle emissioni di CO₂.

La Commissione incoraggia vivamente gli Stati Membri e le Amministrazioni regionali e locali ad elaborare programmi per la promozione dell’edilizia sostenibile nelle città.

▪ *Ambiente e qualità di vita*

I piani urbani per il trasporto sostenibile favoriscono la riduzione dell’inquinamento atmosferico e del rumore, promuovono l’utilizzo della bicicletta e gli spostamenti a piedi a fini salutistici, in particolare contro l’obesità. Metodi di costruzione sostenibili contribuiranno a promuovere il confort, la sicurezza, l’accessibilità e a limitare le conseguenze sulla salute dell’inquinamento atmosferico all’interno e all’esterno degli edifici, in particolare del particolato (o polveri sottili) provenienti dal riscaldamento.

L’attuale normativa sulla qualità dell’aria impone l’elaborazione di piani che potrebbero essere redatti secondo l’approccio integrato proposto dalla Strategia. I piani per il trasporto urbano sostenibile e una gestione più integrata delle aree urbane, compreso il teleriscaldamento, potrebbero aiutare le città ad adempiere tali obblighi.

▪ *Natura e biodiversità*

La gestione integrata dell’ambiente urbano dovrebbe promuovere l’elaborazione di politiche a favore di una pianificazione territoriale sostenibile che prevenga la perdita di habitat naturali e di biodiversità, la proliferazione urbana, l’impermeabilizzazione dei suoli.

▪ *Uso sostenibile delle risorse naturali*

² www.eukn.org

Una migliore gestione dell'ambiente urbano può limitare l'impatto dell'utilizzo giornaliero di risorse quali l'energia e l'acqua e può evitare la proliferazione di insediamenti ad alta densità e a uso misto con vantaggi ambientali in termini di utilizzo del territorio, trasporti e riscaldamento, favorendo un minore consumo pro capite delle risorse.

Una gestione ambientale integrata delle aree urbane dovrebbe contenere misure di prevenzione dei rifiuti a livello locale.

13. Il monitoraggio dell'efficacia della Strategia

La Commissione, con la collaborazione dell'Agenzia Europea dell'Ambiente e in stretta cooperazione con gli Stati Membri, si adopererà per migliorare qualità e disponibilità dei dati su questioni inerenti l'ambiente urbano nell'ambito del programma INSPIRE (infrastruttura dell'informazione spaziale in Europa)

La Commissione, nel 2006, realizzerà un ulteriore audit urbano e pubblicherà una relazione, basata su indicatori relativi alle condizioni di vita in una serie di città europee e riguardanti aspetti economici, sociali e ambientali.

2. LA VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLA STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO

Dal 2001, la Commissione Europea è impegnata ad attivare un modello di *governance* europea che ha per oggetto le norme, i processi decisionali, i comportamenti amministrativi che generano conseguenze sul modo di esercitare la potestà e le prerogative politica-amministrative. Il modello di *governance* proposto è riconducibile in particolare ai principi della apertura, della partecipazione, della responsabilità, dell'efficacia e della coerenza.

Il modello di *governance* è stato disegnato attraverso il Libro Bianco sulla Governance che la Commissione ha predisposto nel 2001 e che contiene una serie di raccomandazioni su come migliorare la democrazia in Europa ed accrescere il livello di legittimazione delle istituzioni³.

La valutazione d'impatto⁴ è uno tra gli strumenti identificati dalla Commissione per migliorare la qualità della azione comunitaria e accrescere l'efficacia della regolazione.

L'introduzione di una procedura di valutazione d'impatto integrata contribuisce a migliorare la qualità e la coerenza delle strategie ed accrescere la trasparenza, la efficacia comunicativa e l'informazione delle proposte della Commissione.

La valutazione d'impatto consiste nell'analisi sistematica dei probabili effetti dell'intervento da parte delle autorità pubbliche. Essa rappresenta, in quanto tale, una parte integrante del processo di formazione delle proposte strategiche e di sensibilizzazione dei responsabili delle decisioni e dell'opinione pubblica circa i probabili effetti.

Nell'ambito di questo quadro normativo la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano è stata sottoposta a valutazione di impatto ed il rapporto di valutazione è stato allegato alla Comunicazione sulla Strategia⁵.

Le questioni affrontate nel corso dell'esercizio di valutazione sono:

- Aspetti procedurali
- Contesto di *policy*
- Problemi affrontati dalla Strategia
- Obiettivi della Strategia
- Opzioni alternative
- Approccio di base

³ Commissione Europea, La *governance* europea - un libro bianco, COM(2001) 428 def. - Bruxelles, 5.8.2001

Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel Libro bianco:

· *Apertura*. Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati Membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.

· *Partecipazione*. La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

· *Responsabilità*. I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati Membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

· *Efficacia*. Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.

· *Coerenza*. Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico e il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

⁴ Commissione Europea, Comunicazione in materia di valutazione d'impatto, COM(2002) 276 def. - Bruxelles, 5.6.2002

⁵ SEC (2006) 16

- Impatti dei differenti scenari
- Ragioni delle decisioni della Commissione
- Monitoraggio e valutazione degli effetti della Strategia

Di seguito sono brevemente illustrati i principali esiti dell'esercizio di valutazione di impatto della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano.

1. Aspetti procedurali della Strategia Tematica

La Strategia Tematica è stata sviluppata attraverso un esteso ricorso a procedure di consultazione con gli *stakeholder*, in particolare con le Autorità locali, regionali e nazionali che trattano di questioni relative alle aree urbane, così come le ONG, le associazioni imprenditoriali e la comunità scientifica.

Sono stati organizzati incontri di consultazione con il gruppo di Esperti sull'ambiente urbano e con un gruppo selezionato di *stakeholder*, incontri informali e bilaterali con gli Stati Membri, attivati, in due tornate, sette Gruppi di lavoro tematici. Ai cittadini è stata assicurata l'esercizio del diritto di partecipazione attraverso il sito web della Commissione.

2. Contesto di *policy*

Il contesto di *policy* della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano è rappresentato dal Sesto Programma di Azione per l'Ambiente che prevede la predisposizione di 7 Strategie per alcuni temi rilevanti che, in ragione della loro portata, non sono adeguatamente approfondite nell'ambito del programma.

Il Sesto Programma prospetta l'elaborazione di sette Strategie Tematiche sui seguenti temi:

- Inquinamento atmosferico⁶ (*adottata*)
- Ambiente marino⁷ (*adottata*)
- Uso sostenibile delle risorse⁸ (*adottata*)
- Prevenzione e riciclaggio dei rifiuti⁹ (*adottata*)
- Uso sostenibile dei pesticidi¹⁰ (*in corso di adozione*)
- Protezione del suolo¹¹ (*in corso di adozione*)
- Ambiente urbano¹² (*adottata*)

I processi di definizione delle Strategie Tematiche sono stati occasione per un'ampia analisi delle problematiche, in particolare dei fattori di pressioni e degli impatti che influiscono su particolari aspetti ambientali, degli impatti orizzontali (cambiamenti climatici, perdita di biodiversità) e delle interazioni tra impatti ambientali e politiche settoriali (come l'incidenza dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura su aria, suolo, acqua, ecc.).

Le Strategie relative all'inquinamento atmosferico, ai rifiuti e ai pesticidi avranno come esito il riesame delle politiche di settore e la revisione della normativa. La Strategia concernente l'uso sostenibile delle risorse è intesa a delineare un quadro analitico per le politiche di promozione della produzione e del consumo sostenibili, compresa la gestione dei rifiuti. Le Strategie sul suolo e sull'ambiente marino andranno ad integrare la politica in materia di acque e aria, a difesa dell'insieme dell'ambiente primario.

3. Problemi affrontati dalla Strategia

I problemi che le aree urbane si trovano ad affrontare sono notevoli e di natura differente, tuttavia è ragionevole affermare che vi siano una serie di questioni comuni che tutte le città della UE25 devono affrontare e risolvere. Scarsa qualità dell'aria, elevati livelli di traffico e di congestione, alto livello di rumore, bassa qualità dell'ambiente costruito,

⁶ COM(2005) 446 def. del 21 settembre 2005

⁷ COM(2005)504 def. del 24 ottobre 2005

⁸ COM(2005) 670 def. del 21 dicembre 2005

⁹ COM(2005) 666 def. del 21.12.2005

¹⁰ COM (2002) 349 del 1 luglio 2002

¹¹ COM(2002) 179 def. del 16 aprile 2004

¹² COM(2005)718 def. del 11 gennaio 2006

elevate emissioni di gas serra, dispersione urbana, preoccupanti quantità di rifiuti prodotti, elevati consumi idrici ed energetici.

Le sfide che le città si trovano a fronteggiare sono serie ed hanno significativi riflessi sulla salute, la qualità della vita e lo sviluppo economico.

Le Autorità Locali hanno adottato ampia gamma di approcci e strumenti per fare fronte alle sfide ambientali ed è generalmente riconosciuto che il successo delle politiche sull'ambiente urbano dipende da un approccio integrato; questa è la lezione appresa dalle esperienze sviluppate con le Agende 21 Locali.

L'approccio integrato implica la definizione di una chiara visione e l'adozione di un approccio strategico alla gestione. In questo contesto è necessario attivare *link* tra i diversi settori di *policy*, analizzare le reciproche "interferenze" verificare gli effetti ambientali generati, stabilire adeguate procedure di gestione e *reporting*.

L'approccio integrato è profondamente differente da quello tradizionale e si caratterizza per avere settori di *policy* poco interconnessi, direzioni e servizi concentrati sulla gestione settoriale e coinvolti in maniera marginale nella gestione complessiva delle aree urbane.

I rischi che si corrono per la mancata adozione di un approccio integrato nella gestione dell'ambiente urbano sono elencati di seguito:

- gli interventi possono essere in contrasto con altre *policy* ambientali sociali o economiche
- le iniziative locali per risolvere i problemi dell'ambiente urbano realmente "spostano il problema su un'altra comunità"
- gli interventi decisi a livello nazionale o comunitario non risultano di agevole implementazione nelle aree urbane

Un approccio integrato è necessario:

- tra politiche ambientali per conseguire in modo coordinato gli obiettivi di qualità ambientali identificati
- tra politiche ambientali e altre politiche settoriali che hanno come bersaglio le aree urbane
- tra differenti amministrazioni, "in orizzontale" tra comuni, ed in "verticale" tra diversi livelli di governo (comunale, provinciale, regionale, governo centrale).

4. Le politiche degli Stati Membri per la gestione integrata dell'ambiente urbano

Diversi Stati Membri, tra i quali Belgio (Fiandre) Danimarca, Francia, Ungheria, Polonia e Slovenia hanno assunto iniziative legislative per rendere obbligo normativo l'adozione di un approccio integrato alla gestione dell'ambiente urbano.

Per ciò che concerne i piani urbani per il trasporto sostenibile solo Francia e Regno Unito hanno stabilito obblighi legali per strategie di gestione integrata del trasporto urbano che prevedono interventi quali limitazione di accesso alle auto private, riduzione delle emissioni, promozione del trasporto pubblico, piani della logistica, incremento delle ciclovie.

5. Strumenti volontari per la gestione integrata dell'ambiente urbano

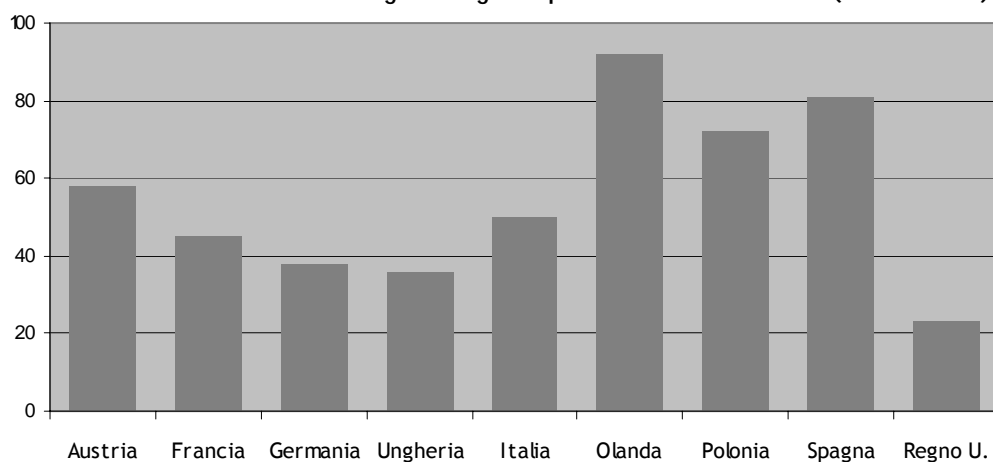
Le Autorità Locali europee sono state in questi anni molto attive nello sviluppo e nell'attuazione di strategie integrate per l'ambiente urbano su base volontaria. Più di 5.000 Agende 21 Locali sono state attivate in Europa sebbene il grado di implementazione sia ancora incerto. Più di 2.500 Autorità Locali hanno sottoscritto la Carta di Aalborg e oltre 270 hanno sottoscritto gli Aalborg Commitments.

Una indagine condotta in alcuni paesi dell'Unione ha stimato che la percentuale di città¹³ che hanno adottato strategie integrate variano tra il 29% ed il 77% del totale.

La tabella evidenzia la stima delle percentuali di città che hanno adottato strategie integrate per i 9 Stati Membri considerati.

¹³ Sono qui considerate le città con più di 100.000 abitanti

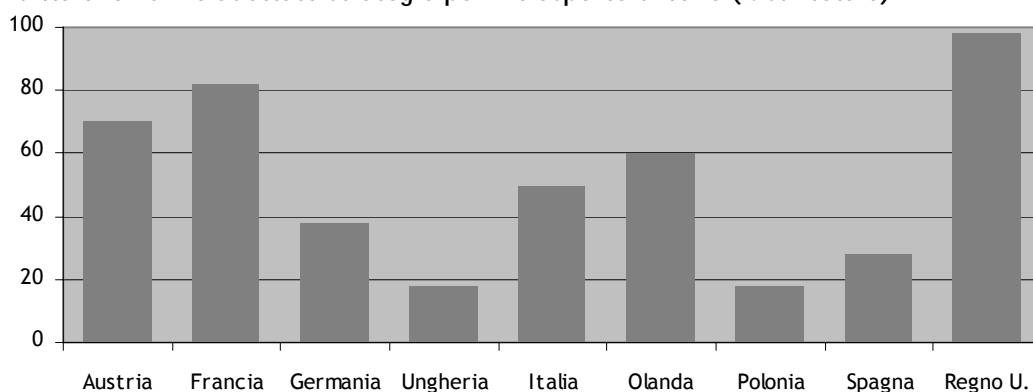
Città che hanno adottato strategie integrate per l'ambiente urbano (% sul totale)*



* stima

La debole implementazione di tali strategie rappresenta la principale criticità dei sistemi urbani nella gestione dell'ambiente.

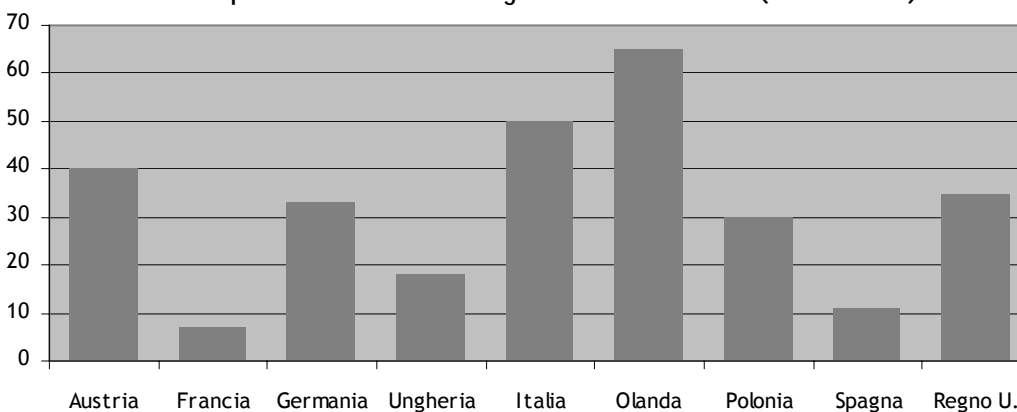
Città che hanno adottato strategie per il trasporto urbano (% sul totale)*



* stima

La percentuale di città che hanno adottato un sistema di gestione degli aspetti ambientali è stimato tra il 12% ed il 33%. Approssimativamente 170 Autorità Locali dell'Unione sono registrate EMAS e circa 60 usano EMAS per gestire almeno un aspetto delle politiche ambientali. Molte delle aree urbane che hanno adottato i sistemi di gestione ambientale hanno popolazione inferiore a 100.000 abitanti.

Città che hanno implementato sistemi di gestione ambientale (% sul totale)*



* stima

6. Questioni istituzionali collegate alla gestione integrata dell'ambiente urbano

Le principali questioni che riguardano la sfera istituzionale da affrontare per la piena attuazione di strategie per la gestione integrata dell'ambiente urbano sono riportate di seguito.

- Insufficiente cooperazione tra amministrazioni confinanti
Molte questioni relative l'ambiente urbano (es. il traffico, trasporti, risorse idriche, ecc.) devono essere gestite in una logica di area vasta.
- Insufficiente cooperazione orizzontale tra le differenti politiche
L'azione pubblica definita ed attuata "in stato di isolamento" può generare politiche in contrasto fra di loro.
- Sviluppo di politiche a breve termine
La carenza di *vision* strategica di lungo periodo può rendere difficile l'integrazione poiché impedisce la condivisione di principi ed obiettivi ai quali riferire le decisioni.
- Insufficiente partecipazione pubblica
Il coinvolgimento del pubblico riguardo le politiche urbane aiuta a identificare efficaci soluzioni e guadagnare consenso.
- Insufficiente cooperazione verticale tra differenti livelli amministrativi
La autorità locali devono operare in stretto coordinamento per definire politiche coerenti in tutta la filiera di *policy*.

7. Gli obiettivi della Strategia Tematica

Gli obiettivi specifici della Strategia Tematica sono :

- Migliorare l'implementazione a livello urbano delle politiche comunitarie in vigore e della legislazione
- Migliorare la qualità dell'ambiente urbano accrescendo la attrattività delle città, rendendole un posto sicuro dove vivere, lavorare e investire
- Ridurre gli impatti ambientali negative le città sull'ambiente circostante

Più in generale, obiettivo della Strategia Tematica è la adozione di una gestione integrata dell'ambiente urbano finalizzata a migliorare la coerenza e l'efficacia delle politiche urbane, migliorare il grado di attuazione e, possibilmente, ridurre i costi evitando sovrapposizioni e duplicazioni.

2.1 La valutazione degli scenari per la selezione delle opzioni di *policy*

Al fine di verificare le opzioni di *policy* effettivamente praticabili per attuare la Strategia Tematica, ciascuna potenziale iniziativa è stata valutata attraverso una analisi costi/benefici. Attraverso la valutazione delle iniziative (inclusa quella relativa ad una possibile Direttiva sulla gestione ambiente e sulla pianificazione dei sistemi di trasporto urbani sostenibili) è possibile una scelta informata circa le iniziative che dovranno essere incluse nelle Strategia Tematica.

Gli scenari di riferimento considerati in questa analisi sono:

1. Scenario "senza" la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano

In questo scenario sono analizzati i costi e i benefici che si avrebbero senza un approccio integrato alle sfide che è necessario fronteggiare

2. Scenario "con" la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano

In questo scenario sono analizzati i costi e i benefici di una serie di iniziative finalizzate a supportare gli Stati Membri e le Autorità Locali ad adottare un approccio integrato alla gestione dell'ambiente urbano e migliorare le prestazioni ambientali delle città.

2.1.1 Scenario "senza" la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano

Numerose iniziative legislative sono in corso per migliorare la qualità dell'ambiente urbano tuttavia, non c'è nessuna certezza che tali iniziative saranno adeguatamente considerate in tutte le politiche urbane e saranno integrate al fine di evitare conflitti, contraddizioni ed inefficienze.

I costi ambientali, economici e sociali dello “scenario senza” sono noti.

Circa l'80% dei cittadini europei vive nelle aree urbane e gli effetti sulla salute generati da problemi ambientali sono concentrati nelle aree urbane.

▪ *Qualità dell'aria*

Sta cambiando il mix di inquinanti nell'aria. Mentre si va riducendo l'inquinamento da piombo o da biossido di zolfo, sta crescendo l'inquinamento di particolato (PM), ossido di azoto e ozono.

I valori limite del PM nella legislazione europea entrati in vigore da gennaio 2005 prevedono che la concentrazione giornaliera non deve eccedere i 50 µg/m³ e non deve farlo per più di 35 volte in un anno. Si stima che il 45% del totale della popolazione europea vive in aree urbane nelle quali il PM eccede tali limiti e più del 30% del totale di popolazione vive in aree ad elevata concentrazione di ozono. In alcune aree urbane i limiti di emissioni sono stati superati di 100 volte, per più di 200 volte all'anno.

La World Health Organization (WHO) stima che i problemi ambientali e sanitari persisteranno fino al 2020 anche in presenza della piena implementazione della legislazione in vigore e che comporterà, a quella data, la morte di 272.000 persone.

▪ *Traffico e congestione urbana*

I costi della congestione da traffico, che si manifesta prevalentemente nelle aree urbane, è stimato pari allo 0,5% del PIL dell'Unione.

La congestione urbana subirà un incremento significativo entro il 2010 ed i costi attribuibili a tale fenomeno cresceranno fino all'1% del PIL dell'Unione.

Il numero di auto è cresciuto del 300% negli ultimi tre anni ed ogni anno si aggiungono 3 milioni di nuove automobili al parco in circolazione.

Il numero medio di spostamenti per persona è cresciuto del 10% della UE15 e del 70% nei paesi dell'allargamento; l'uso dei mezzi pubblici si è di conseguenza ridotto.

La lunghezza del percorso medio giornaliero dal 1990 è cresciuta del 20%. I fenomeni di dispersione urbana favoriscono tale crescita; la lunghezza è cresciuta dell'80% per gli spostamenti dal centro verso la periferia.

Il 10% del totale di emissioni di CO₂ nella UE è causato dal trasporto nelle aree urbane.

Il numero di chilometri percorsi per gli spostamenti in aree urbane crescerà del 40% tra il 1995 ed il 2030.

▪ *Rumore*

La WHO stima che 160 milioni di cittadini europei (pari al 40% della popolazione) siano esposti continuamente a livelli di rumore da traffico superiori a 55 dB, valore soglia da non superare pena disturbi significativi. Circa 80 milioni di cittadini (pari al 20% della popolazione) sono esposti continuamente a livelli di rumore da traffico superiori a 65 dB, che possono generare problemi cardiovascolari. 120 milioni di persone sono esposte al rumore notturno generato dal traffico con valori che eccedono i 55dB, soglia di disturbo per il sonno.

L'esposizione al rumore intorno agli aeroporti generato dal traffico aereo crescerà; tra il 2002 ed il 2010 la stima di crescita è del 10-15% del numero di persone esposte ad un livello di rumore superiore a 65 dB.

▪ *Bassa qualità dell'ambiente costruito*

Circa il 40% della popolazione che risiede nelle aree urbane dei nuovi Stati Membri (incluse Malta e Cipro), vivono in abitazioni di bassa qualità. La percentuale nei paesi in preadesione sale (80% a Bucarest). Almeno 3/5 delle abitazioni avrebbe bisogno di interventi di manutenzione in ragione della bassa efficienza energetica e della accentuata obsolescenza dei materiali con relativi problemi di salute.

La bassa qualità diffusa dell'ambiente costruito favorisce fenomeni di dispersione urbana.

▪ *Emissioni di gas serra*

Più del 40% del totale di energia elettrica prodotta è consumata nell'ambiente costruito (riscaldamento, refrigerazione, acqua calda, elettrodomestici). Il 40% del totale di emissioni di gas serra emessi dal comparto dei trasporti è imputabile al trasporto urbano.

Si stima che una città di 1 milione di abitanti può generare 25.000 t. di CO₂ al giorno pur con delle differenze dovute al combustibile utilizzato e alle modalità di produzione di energia elettrica.

Attraverso la attuazione della Direttiva sull'efficienza energetica degli edifici, si stima di risparmiare al 2010 tra i 35 e i 45 milioni di tonnellate di CO₂ per anno.

▪ *Dispersione urbana*

I fenomeni di dispersione urbana implicano un elevato uso di risorse, un incremento dei consumi di carburante, inquinanti in atmosfera e rumore, un incremento di occupazione e impermeabilizzazione del suolo, dipendenza da trasporto privato, perdita di biodiversità, crescita dei costi dei servizi pubblici ambientali (rifiuti, acqua)

Negli ultimi 20 anni si è registrato un aumento del 11% di aree costruite con un incremento di popolazione pari al 2,5%.

Città come Madrid e Dublino e le zone costiere del Mediterraneo hanno visto negli ultimi 20 anni un incremento di occupazione di suolo pari al 10%.

La dispersione urbana può escludere certe categorie di cittadini dall'accesso a beni e servizi.

Ad esempio, in Irlanda il 54% delle donne ed il 37% degli uomini non hanno la patente e, privi di auto, in un contesto di città diffusa possono avere difficoltà di movimento.

▪ *Produzione di rifiuti*

Il livello di produzione di rifiuti urbani pro capite è cresciuto del 26% tra il 1990 ed il 2000 nei paesi UE15, mentre il PIL è cresciuto di solo il 23%.

La produzione annuale pro capite media per persona nel anni 1995-1997 era di 400 kg/ab/anno nel 1998-2000 aveva raggiunto i 500 kg/ab/anno.

Sono stati registrati progressi nella riduzione dello smaltimento in discarica con un incremento di raccolte differenziate pur con situazioni molto variegata: il 54% di raccolta differenziata a Copenaghen contro l'1% di Atene.

Il Joint Research Centre prevede un aumento del 42,2% dei rifiuti entro il 2020 rispetto ai livelli del 1995.

▪ *Reflui idrici*

Il numero di città europee con più di 150.000 abitanti che non hanno sistema di depurazione delle acque reflue è sceso da 26 a 17 tra il 2002 ed il 2003.

La conformità alla Direttiva per il trattamento delle acque reflue è assicurato da solo il 54% delle città europee con più di 150.000 abitanti.

È stato stimato che per i paesi dell'allargamento il costo da sostenere per conseguire la piena conformità alla Direttiva ammonta a circa 15 miliardi di euro.

2.1.2 Scenario "con" la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano

La Strategia Tematica deve fornire una serie di indicazioni di base per favorire la adozione di buone pratiche nella gestione integrata dell'ambiente urbano e facilitare lo scambio di esperienze. Ciascuna di queste iniziative è stata considerata nell'ambito di un disegno di valutazione che è finalizzato ad agevolare la selezione degli strumenti di *management* urbano.

▪ *Costi dei piani di gestione dell'ambiente urbano*

Il costo stimato per la predisposizione di un piano di gestione dell'ambiente urbano varia in relazione ad alcune variabili: obiettivi, contenuti, dimensione, costi della struttura, ecc.

È stato stimato che il costo medio per preparare un piano di gestione per l'ambiente urbano è compreso tra 215.000 e 256.000 euro. Tale ammontare include il costo delle consulenze esterne, il costo interno della struttura amministrativa, il costo di una struttura dedicata.

La revisione periodica del piano può comportare un incremento dei costi. Il 55% dei piani esaminati devono essere aggiornati in un intervallo compreso tra i 2 ed i 5 anni, il 20% devono essere aggiornati annualmente. Solo il 10% devono essere aggiornati ogni 5 anni.

▪ *Benefici relativi ai piani di gestione dell'ambiente urbano*

In una indagine tra le città con più di 100.000 abitanti è stato rilevato che la quasi totalità delle Autorità Locali dichiarano di avere ottenuto vantaggi "elevati" o "medi" dalla

adozione di un piano di gestione dell'ambiente urbano; solo una città ha dichiarato di avere avuto vantaggi "modesti".

Le Autorità Locali hanno evidenziato i benefici riportati nella tabella.

Benefici per le Autorità Locali Piani di Gestione dell'ambiente urbano	% di Autorità che hanno ottenuto benefici "elevati" o "medi"	% di Autorità che hanno ottenuto benefici "modesti" o "nulli"
Crescita delle competenze dello staff sui problemi ambientali	86%	10%
Miglioramento del coordinamento tra diversi Dipartimenti/Direzioni	81%	14%
Miglioramento nelle questioni relative all'attività di pianificazione	76%	19%
Miglioramento nelle questioni relative all'attività di gestione	76%	19%
Crescita della reputazione dell'Autorità	62%	34%
Incremento della rilevanza dei problemi ambientali	57%	34%
Incremento della rilevanza dell'Autorità	53%	43%
Migliore coordinamento tra le Autorità urbane e le altre Autorità	39%	58%

In termini di qualità ambientale i benefici sono stati ottenuti in diverse aree. Il 90% della Autorità Locali ha dichiarato di avere ottenuto miglioramenti per ciò che concerne la quota di raccolta differenziata, il 74% ha ottenuto la riduzione di emissioni di gas serra, il 67% ha conseguito il miglioramento nella qualità dell'acqua potabile ed il 63% miglioramenti nella qualità dell'aria e del rumore.

▪ *Costi dei sistemi di gestione ambientale*

Molte Autorità Locali che vantano lo sviluppo di buone pratiche hanno adottato un sistema di gestione ambientale al fine di assicurare l'implementazione dal piano di gestione dell'ambiente urbano e conseguire gli obiettivi in esso identificati.

Il costo necessario a definire ed attuare un sistema di gestione ambientale variano in ragione della dimensione, del tipo di organizzazione, del costo del personale, del livello di ambizione del sistema e del tipo di sistema implementato. È stato stimato che il costo medio per definire, implementare e certificare un sistema di gestione ambientale è compresa tra i 160.000 e 220.000 euro. Tale ammontare è stato stimato a partire da informazioni provenienti da un numero limitato di Autorità Locali ed include il costo dei consulenti esterni. In aggiunta a questo, vi è il costo relativo alla partecipazione di organizzazioni esterne alla definizione del sistema di gestione che sono compresi tra 2.500 e 3.800 euro.

Il costo stimato per il mantenimento del sistema di gestione, incluso quello dell'audit annuale e della revisione del sistema, è compreso tra 55.000 e 93.000 euro. Circa il 40% delle Autorità Locali affermano che è necessario reclutare personale aggiuntivo per attuare un sistema di gestione. In aggiunta a questo, vi è il costo relativo alla partecipazione di organizzazioni esterne alla attuazione del sistema di gestione che sono compresi tra 750 e 1.125 euro.

▪ *Benefici relativi ai sistemi di gestione ambientale*

Come strumento di gestione, i benefici riguardano prevalentemente il funzionamento amministrativo e risultano maggiori quando il sistema di gestione è introdotto prima per procedure che consentono di evitare incidenti ed errori.

Le Autorità Locali hanno evidenziato i benefici riportati nella tabella.

Benefici per le Autorità Locali Piani di Gestione dell'ambiente urbano	% di Autorità che hanno ottenuto benefici "elevati" o "medi"	% di Autorità che hanno ottenuto benefici "modesti" o "nulli"
Miglioramento nelle questioni relative all'attività di pianificazione	75%	12%
Miglioramento nelle questioni relative all'attività di gestione	75%	12%
Miglioramento del coordinamento tra diversi Dipartimenti/Direzioni	62%	25%
Crescita delle competenze dello staff sui problemi ambientali	62%	25%
Crescita della reputazione dell'Autorità	62%	25%
Incremento della rilevanza dei problemi ambientali	62%	25%
Incremento della rilevanza dell'Autorità	62%	25%
Costi evitati in ragione della riduzione di uso di risorse	30%	57%
Migliore coordinamento tra le Autorità urbane e le altre Autorità	25%	62%

▪ *Costi dei piani per il trasporto urbano sostenibile*

Il costo da sostenere per la definizione di un piano per il trasporto urbano sostenibile dipende da diversi fattori: esperienza specifica nella pianificazione dei trasporti, obiettivi selezionati e livello di ambizione del piano, costi del personale. Considerando tutto questo, il costo medio stimato necessario a preparare un piano è compreso tra 440.000 e 545.000 euro. Questo ammontare include il costo per i consulenti ed il costo per un gruppo di lavoro dedicato. In aggiunta a questo, organizzazioni esterne forniscono informazioni ed elaborati per la definizione del piano, ad esempio identificano gli interventi che possono essere implementati; il costo stimato per queste organizzazioni è compreso tra 14.000 e 21.000 euro.

Il costo crescerà quando per la revisione o aggiornamento dei piani in proporzione della estensione di tali attività. Il 75% dei piani per il trasporto urbano sostenibile dovranno essere aggiornati ogni 2-5 anni, solo il 5% dovrà essere aggiornato annualmente.

▪ *Benefici relativi ai piani per il trasporto urbano sostenibile*

I benefici relativi alla adozione di piani per il trasporto urbano sostenibile riguardano la Autorità Locale, migliore funzionamento amministrativo, e l'area urbana, migliori performance ambientali.

Le Autorità locali che hanno adottato piani per il trasporto urbano sostenibile hanno evidenziato i benefici riportati nella tabella seguente.

Benefici per le Autorità Locali Piani di Gestione dell'ambiente urbano	% di Autorità che hanno ottenuto benefici "elevati" o "medi"	% di Autorità che hanno ottenuto benefici "modesti" o "nulli"
Miglioramento nelle questioni relative all'attività di pianificazione del trasporto sostenibile	91%	9%
Incremento della rilevanza dei problemi del trasporto sostenibile	86%	14%
Crescita delle competenze dello staff sui problemi del trasporto sostenibile	86%	14%
Miglioramento nelle questioni relative all'attività di gestione del trasporto sostenibile	77%	23%
Miglioramento del coordinamento tra diversi Dipartimenti/Direzioni	77%	23%
Migliore coordinamento tra le Autorità urbane e le altre Autorità	72%	23%
Crescita della reputazione dell'Autorità	59%	41%
Incremento della rilevanza dell'Autorità	59%	32%

Le Autorità Locali hanno rilevato benefici in diverse aree. Il 90% ha osservato la riduzione delle persone uccise o ferite in incidenti stradali, il 70% ha registrato la riduzione degli spostamenti in auto; il 65% ha osservato miglioramenti nella qualità dell'aria ed il 50% registra riduzioni nelle emissioni di gas serra.

Il progetto di ricerca PROPOLIS¹⁴ ha studiato differenti interventi per migliorare il grado di sostenibile dei sistemi di trasporto urbano ed ha stimato che i benefici ambientali e sociali possono essere quantificati annualmente tra i 1.000 ed i 3.000 euro per abitante.

Il progetto SCATTER¹⁵ finalizzato ad indagare le connessioni tra sprawl urbano e sistema dei trasporti identifica una serie di benefici relativi alla adozione di interventi che sono analoghi a quelli previsti per un piano urbano per il trasporto sostenibile:

- fino al 15% di riduzione dei Km percorsi in auto;
- fino al 12% di incremento dell'uso del trasporto pubblico
- fino al 14% di riduzione delle emissioni di CO₂
- fino al 2,6% di aumento del numero di famiglie residenti nel centro urbano
- fino al 3% di incremento del numero di posti di lavoro localizzati al centro urbano

La città di Bristol, nel 2000, ha adottato un piano urbano per il trasporto sostenibile. Tra i risultati più rilevanti ottenuti tra il 2000 and 2004 si possono annoverare l'incremento del 19% dell'uso dei mezzi di trasporto su rotaie, l'aumento del 25% dell'uso della bicicletta e del 10% degli spostamenti a piedi.

¹⁴ www.wspgroup.fi/lt/propolis/

¹⁵ www.casa.ucl.ac.uk/scatter/

▪ *Interventi di supporto per lo scambio di buone pratiche*

Molti dei problemi e delle soluzioni relative ai piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano sono stati affrontati e sviluppati da numerose Autorità Locali in tutta Europa ed è essenziale che tale patrimonio di conoscenza sia reso disponibile e disseminato.

I ragione di ciò la Strategia Tematica intende facilitare lo scambio di esperienze e competenze, di metodi e tecniche per la gestione integrata dell'ambiente urbano.

▪ *Costituzione di reti e progetti dimostrativi*

La Commissione Europea è impegnata a determinare le condizioni finanziarie e organizzative per scambiare buone pratiche ed ha provveduto a inserire lo scambio di esperienze e buone pratiche sull'ambiente urbano tra gli interventi finanziabili con i Fondi Strutturali e Life+. Le proposte relative alle Politiche di Coesione ed al Programma Quadro di Ricerca offrono opportunità per progetti dimostrativi nel campo dell'ambiente urbano.

▪ *Portale internet per le Autorità Locali*

Ad oggi, molte informazioni, studi, ricerche, linee guida, relative alle questioni urbane sono disponibili in svariati siti della Commissione.

Un portale internet potrebbe mettere a sistema le informazioni ed offrire indicazioni e *link* sui vari aspetti della pianificazione e gestione dell'ambiente urbano.

▪ *Supporto formativo e sviluppo di competenze*

La pianificazione e gestione dell'ambiente urbano richiedono competenze specifiche.

L'organizzazione di attività di formazione ed aggiornamento è una condizione di successo per l'attuazione della Strategia Tematica.

Una indagine effettuata in occasione della valutazione della Strategia Tematica ha evidenziato che le Autorità Locali reclutano personale aggiuntivo o affidano incarichi a consulenti per avere *know how* non disponibile nell'ambito dell'Amministrazione. Il 25% delle Autorità Locali hanno reclutato per il piano dei trasporti, il 5% per il piano di gestione ed il 60% per il sistema di gestione ambientale.

▪ *Impatti ambientali*

Lo valutazione dello Scenario "senza" la Strategia Tematica ha evidenziato come l'uso di tecniche per la gestione integrata dell'ambiente urbano è verosimilmente in crescita. La predisposizione di linee guida agevolerà ed incoraggerà l'adozione di tali piani, coinvolgendo in questo processo sempre nuove città; i potenziali benefici tuttavia non possono essere quantificati.

I piani di gestione dell'ambiente urbano assicurano benefici nelle funzioni amministrative (decisioni con impatti ambientali significativi potrebbero essere evitate) ed in questioni come il riciclaggio, l'approvvigionamento verde, la disponibilità di aree verdi e nella conservazione della natura. Benefici relativi alla qualità dell'aria o all'esposizione al rumore sono considerati tipici per la scala urbana. Altri benefici potenziali riguardano il miglioramento del grado e della qualità della implementazione della normativa ambientale.

La adozione di piani per il trasporto urbano sostenibile assicura benefici su diverse scale.

Benefici significativi sono stati registrati nella gestione del trasporto urbano e nelle questioni relative alla sicurezza ed all'uso del trasporto pubblico. L'introduzione di piani per il trasporto urbano sostenibile, associate agli interventi realizzati nell'ambito della legislazione sulla qualità dell'aria, potrebbero garantire un'ampia gamma di benefici che non si limitano alla qualità dell'aria.

La circostanza che i contenuti del piano di gestione dell'ambiente urbano debbano essere definiti a livello locale comporta che la valutazione dei benefici generati da tali piani non possa essere adeguatamente eseguita.

I principali benefici ambientali sono stati descritti nei paragrafi precedenti.

▪ *Impatti economici*

L'attuazione dello Scenario "con" la Strategia Tematica non impone costi aggiuntivi. I probabili costi che dovranno essere affrontati nel caso l'Amministrazione decidesse di attuare il piano sono ragionevoli e interamente coperti dai vantaggi relativi all'uso razionale delle risorse ed alla gestione meno dispendiosa del sistema urbano.

A titolo di esempio, il costo sostenuto per preparare il piano dei trasporti di Bristol ammonta approssimativamente allo 0,7% del totale di spesa per il trasporto urbano nei 5 anni di vita del piano. La differenza dei costi tra un piano “tradizionale” ed un piano “integrato” è una parte non significativa.

Altri impatti economici riguardano il miglioramento del posizionamento competitivo dell’area urbana e della sua abilità ad attrarre forza lavoro ed investimenti. Sebbene non sia possibile quantificarlo è un impatto ambientale riconosciuto.

La stima del costo che la UE 25 deve sostenere per dare attuazione a ciascuno degli strumenti previsti nella Strategia Tematica sono riportati nella tabella di seguito.

Strumento	min milioni di €	max milioni di €
Piani di gestione dell’ambiente urbano	24.71	106.59
Piani per il trasporto urbano sostenibile	92.89	168.18
Sistemi di gestione ambientale		
Costo di attivazione	49.68	90.77
Costo di mantenimento	20.74	38.09

I costi rappresentati sono quelli massimi che si stima siano necessari per i piani e sistemi di gestione. Tuttavia, molte Autorità Locali hanno già implementato elementi di questi piani ed in ragione di ciò i costi da sostenere effettivamente saranno più bassi di quelli indicati in tabella.

▪ *Impatti sull’occupazione*

Gli interventi relativi ai piani e sistemi di gestione dell’ambiente urbano dovrebbe creare nuova occupazione. L’indagine ha rivelato che il 40% delle Autorità Locali si avvalgono di risorse umane aggiuntive per accompagnare la definizione, attuazione e funzionamento dei sistemi di gestione ambientale, il 45% di Autorità Locali reclutano nuove figure professionali per sviluppare piani di gestione dell’ambiente urbano, il 55% delle Autorità Locali si avvalgono di risorse umane aggiuntive per sviluppare piani per il trasporto urbano sostenibile.

Assumendo che ciascun Autorità Locale attualmente senza piano e sistema di gestione ambientale impieghi 1 risorsa addizionale, si potrebbero creare tra i 259 ed i 497 nuovi posti di lavoro. È assai probabile tuttavia che molte Autorità Locali vorranno impiegare più risorse dell’unica ipotizzata.

▪ *Impatti sull’inclusione sociale e la coesione*

Uno degli obiettivi del piano per il trasporto urbano sostenibile dovrebbe essere quello di assicurare migliore accesso alle zone commerciali ed ai servizi per cittadini privi di auto. Il miglioramento delle *performance* energetiche degli edifici o della qualità dell’ambiente urbano dovrebbe portare benefici in particolare ai gruppi più poveri o svantaggiati.

▪ *Impatto sul sistema di governance e sulla partecipazione*

Un elemento chiave relativo ai piani e sistemi di gestione dell’ambiente urbano e dei piani urbani per il trasporto sostenibile riguarda la partecipazione degli *stakeholder*, dei cittadini e degli altri attori economici e sociali alla vita pubblica.

L’adozione degli strumenti della Strategia Tematica migliorano le opportunità per i cittadini di accesso alla gestione dell’ambiente urbano. Le azioni per l’informazione ed il coinvolgimento del pubblico dovrebbero essere condotte tenendo conto dei criteri e degli adempimenti stabiliti con la Convenzione di Aarhus.

I sistemi di gestione ambientale dovrebbero contenere procedure tali da assicurare informazioni regolari sulla qualità dell’ambiente e le *performance* dell’area urbana. Il sistema dovrebbe quindi rendere disponibile ai cittadini le informazioni per una partecipazione attiva alla gestione dell’ambiente urbano.

▪ *Impatto sulla salute pubblica e la sicurezza*

L’impatto positivo della Strategia Tematica sulla salute pubblica è certo, tuttavia risulta di difficile quantificazione.

La sicurezza rappresenta un tema chiave dei piani urbani per il trasporto sostenibile, tanto che il 90% della autorità usano dare informazioni circa la riduzione dei decessi e dei feriti connessi al trasporto.

▪ *Sussidiarietà e proporzionalità*

Gran parte degli interventi previsti nello Scenario “con” la Strategia Tematica sono volontari e non pregiudicano i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La Strategia Tematica, in ragione della diversità delle aree urbane europee, prevede che le tipologie di interventi siano decise a livello urbano e, per tale ragione, non è stato ritenuto possibile identificare soluzioni standard.

La circostanza che la Strategia Tematica stabilisca un quadro procedurale nell’ambito del quale sviluppare i piani ed il sistema di gestione ambientale rispetta pienamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2.2 Le opzioni strategiche selezionate dalla Commissione Europea

La Commissione giudica che la Strategia Tematica basata su elementi volontari identificati nello Scenario “con” sia la migliore delle scelte possibili in questa fase.

In questo quadro, i contenuti proposti per la Strategia Tematica sono:

- Orientamenti sulla gestione integrate dell’ambiente urbano a livello urbano;
- Orientamenti sui piani urbani per il trasporto sostenibile
- Supporto per lo scambio di buone pratiche
- Attivazione di network e progetti dimostrativi
- Costituzione di una rete di *focal point* sulle questioni urbane;
- Attivazione di un portale internet della Commissione per le Autorità Locali;
- Supporto per attività di formazione e aggiornamento.

Tra gli *stakeholder* coinvolti nella consultazione ha prevalso l’idea che stabilire un obbligo per i piani e sistemi di gestione dell’ambiente urbano e per i piani urbani per il trasporto sostenibile non è una scelta appropriata.

La natura procedurale dell’obbligo e la difficoltà di stabilire chiari e misurabili miglioramenti nelle prestazioni ambientali da ottenere nelle aree urbane fa sì che il risultato dell’obbligo sia incerto. Peraltro, gli Stati Membri che hanno strumenti obbligatori comparabili a quelli proposti sottolineano le difficoltà che incontrano nel valutarne l’efficacia.

Questo è particolarmente vero per ciò che riguarda gli aspetti e le performance ambientali nelle aree urbane.

La Commissione, in via di principio, non considera appropriato imporre un obbligo in assenza di chiari obiettivi e standard da conseguire per la qualità dell’ambiente urbano.

Gli interventi dettagliati ed i *target* da conseguire non possono essere stabiliti a livello comunitario poiché devono essere sviluppati considerando le caratteristiche del contesto urbano dove si applicano. Tale circostanza rende i potenziali benefici collegato ad un obbligo incerto.

Le caratteristiche e gli elementi dello Scenario “con” la Strategia Tematica dovrebbero agevolare l’adozione di un approccio per “buone pratiche” alla gestione integrata dell’ambiente urbano in tutta Europa e lo scambio delle migliori esperienze e competenze. Gli *stakeholder* coinvolti hanno mostrato di apprezzare questo supporto.

La valutazione di impatto mostra i potenziali benefici che possono essere ottenuti attraverso l’adozione di interventi quali i piani di gestione dell’ambiente urbano che, tuttavia, essendo strumenti volontari non possono offrire garanzia di successo.

In ogni caso, attraverso il supporto, la guida e le facilitazioni per lo scambio di buone pratiche e competenze, le Autorità Locali possono affrontare alcuni nodi segnalati dagli *stakeholder* (es. mancanza di competenze specifiche) che normalmente impediscono l’adozione di queste buone pratiche.

▪ *Monitoraggio e valutazione dei risultati e degli impatti della Strategia Tematica*

Al momento non sono disponibili con sistematicità informazioni sulla qualità generale e le prestazioni ambientali delle aree urbane europee, tuttavia, per monitorare l’efficacia della Strategia Tematica è necessario di dati aggiornati ed accessibili.

Con l’aiuto della Agenzia Europea dell’Ambiente ed in cooperazione con gli Stati Membri, la Commissione lavorerà per migliorare quantità e qualità dei dati disponibili sulle questioni

urbane (qualità dell'aria, acqua, ecc.), senza appesantire le procedure nazionali, regionali e locali, con l'obiettivo di valutare nel tempo ed in modo approfondito le prestazioni ambientali delle aree urbane.

Cambiamenti sono già stati fatti nell'ambito di *Urban Audit*, una indagine volontaria su una serie di città europee che riguarda gli aspetti ambientali, economici e sociali.

Sono sotto esame proposte per un *Transport and Environment Reporting Mechanism*, una valutazione dei dati selezionati per rilevare gli impatti ambientali derivanti dal *trend* corrente del settore dei trasporti.

La Commissione avvierà nel 2006 un nuovo ciclo di *Urban Audit* basato su un set di indicatori aggiornato che descrive le condizioni di vita in numerose città dell'Unione.

Al fine di valutare l'impatto delle azioni e degli interventi proposti dalla Strategia Tematica, gli Stati Membri, le Regioni e le Autorità Locali saranno invitate a sottoporre in modo regolare il loro punto di vista in merito.

Al fine di assicurare che il punto di vista degli *stakeholder* sia raccolto e adeguatamente considerato e che il processo sia trasparente, a partire dal 2009 sarà organizzata una consultazione come parte del processo di revisione del Sesto Programma di Azione per l'Ambiente.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.1.2006
COM(2005)718 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO

relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano

{SEC(2006) 16}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano

1. INTRODUZIONE

Le aree urbane svolgono un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile¹⁶. Infatti, è nelle aree urbane che gli aspetti ambientali, economici e sociali sono maggiormente interconnessi¹⁷. Anche se nelle città si concentrano numerosi problemi di ordine ambientale, esse sono comunque il motore dell'economia, il centro degli affari e degli investimenti. Quattro europei su cinque abitano in area urbana e la loro qualità di vita dipende direttamente dallo stato dell'ambiente urbano. Una qualità elevata dell'ambiente urbano è in linea con la priorità accordata, nell'ambito della strategia di Lisbona, all'obiettivo di *“rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro”*. Una volta rese più attraenti, le città europee rafforzeranno le loro potenzialità di crescita e di creazione di posti di lavoro; esse sono pertanto fondamentali per la realizzazione dell'agenda di Lisbona¹⁸.

Lo stato dell'ambiente urbano europeo desta tuttavia sempre maggiori preoccupazioni. I problemi ambientali riscontrati nelle città hanno notevoli conseguenze sulla salute umana, la qualità di vita dei cittadini e i risultati economici delle città stesse. Il Sesto programma di azione in materia di ambiente invita allo sviluppo di una strategia tematica sull'ambiente urbano con l'obiettivo di *“contribuire ad una migliore qualità della vita mediante un approccio integrato concentrato sulle zone urbane [e] contribuire a un elevato livello di qualità della vita e di benessere sociale per i cittadini attraverso un ambiente in cui il livello dell'inquinamento non provochi effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente e attraverso uno sviluppo urbano sostenibile”*.

Conformemente al Sesto programma di azione in materia di ambiente, la Commissione ha fornito, nell'ambito di una comunicazione intermedia¹⁹, una prima analisi dei problemi da affrontare nelle aree urbane e ha proposto azioni su quattro temi prioritari: gestione urbana sostenibile, trasporto urbano sostenibile, edilizia urbana sostenibile e progettazione urbana sostenibile, in particolare la diffusione di buone pratiche e l'eventuale istituzione, su scala europea, dell'obbligo di adottare, a livello locale, piani in materia. I risultati dell'ampia consultazione dei soggetti interessati e dell'analisi approfondita degli interventi possibili costituiscono la base della presente strategia.

2. LE SFIDE AMBIENTALI NELLE AREE URBANE

La maggior parte delle città si trova ad affrontare gli stessi problemi ambientali, quali cattiva qualità dell'aria, traffico e congestione intensi, livelli elevati di rumore ambiente, cattiva qualità dello spazio edificato, presenza di terreni abbandonati, emissioni di gas serra, proliferazione urbana, produzione di rifiuti e di acque reflue.

Tra le cause di tali problemi si annoverano i cambiamenti dello stile di vita (crescente dipendenza dai veicoli privati, aumento dei nuclei famigliari composti da una sola persona, aumento del tasso di utilizzo pro capite delle risorse) e quelli demografici, dei quali è necessario tenere conto nell'elaborazione di eventuali soluzioni. Queste ultime devono guardare al futuro e integrare il concetto di prevenzione dei rischi nei suoi diversi aspetti, in particolare anticipare l'impatto dei cambiamenti climatici (ad esempio, la maggiore frequenza e gravità delle inondazioni) o ridurre progressivamente la dipendenza dai combustibili fossili.

¹⁶ COM(2001) 264

¹⁷ Come risulta dall'accordo di Bristol: <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?docid=1162287>

¹⁸ COM(2005) 330

¹⁹ “Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano” COM(2004) 60

I problemi ambientali urbani sono particolarmente complessi in quanto le loro cause sono interconnesse. Le iniziative locali destinate a risolvere un problema ne possono creare altri altrove ed essere in contrasto con le politiche a livello nazionale o regionale. A titolo di esempio, le politiche per migliorare la qualità dell'aria attraverso l'acquisto di autobus "puliti" possono essere compromesse dall'aumento dei trasporti privati determinato dalle decisioni in materia di utilizzazione del territorio (ad esempio, la costruzione di parcheggi nel centro città). I problemi connessi ad una cattiva qualità dello spazio edificato sono spesso correlati a difficoltà socioeconomiche soggiacenti.

È ormai risaputo che le autorità locali che ottengono i migliori risultati ricorrono a un approccio integrato per la gestione dell'ambiente urbano adottando piani di azione strategici e a lungo termine, in cui la correlazione tra le diverse politiche e prescrizioni, anche a livelli amministrativi diversi, è esaminata in modo dettagliato (cfr. allegato). Gli obblighi imposti a livello locale, regionale, nazionale o europeo (ad esempio utilizzazione del territorio, rumore, qualità dell'aria) possono essere rispettati con maggiore efficacia a livello locale se integrati nell'ambito di una gestione strategica locale.

3. VALORE AGGIUNTO DEGLI INTERVENTI A LIVELLO DI UNIONE EUROPEA

Le autorità locali svolgono un ruolo decisivo nel miglioramento dell'ambiente urbano. La diversità sotto il profilo storico, geografico, climatiche e delle condizioni amministrative e giuridiche impone soluzioni per l'ambiente urbano concepite localmente e su misura. L'applicazione del principio di sussidiarietà, che prevede che le azioni siano intraprese al livello di maggiore efficacia, implica che si intervenga a livello locale.

L'ambiente urbano richiede tuttavia interventi a tutti i livelli: le autorità nazionali, regionali e l'Unione europea hanno ciascuna una funzione precisa da svolgere.

In alcune città esistono già molte soluzioni, ma non sono sufficientemente diffuse o attuate. Il miglior modo in cui l'UE può sostenere gli Stati Membri e le autorità locali è promuovendo le migliori pratiche, favorendone la diffusione in Europa ed incentivando un efficace collegamento in rete e uno scambio di esperienze tra città. L'UE può inoltre fornire un sostegno finanziario agli investimenti al fine di realizzare le priorità in materia ambientale e sostenere lo sviluppo delle capacità (*capacity building*), mettendo a disposizione fondi per la ricerca e la formazione, elaborando orientamenti specifici e incentivando l'istituzione di punti di consulenza nazionali per le città.

È essenziale che gli Stati Membri facciano buon uso delle opportunità offerte a livello europeo, come sottolinea la presente strategia, a favore delle autorità locali. Gli Stati Membri sono invitati altresì a sostenere le autorità locali nel conseguimento degli obiettivi definiti nella presente strategia, promuovendo una stretta cooperazione e il coordinamento tra i vari enti amministrativi competenti al fine di individuare le soluzioni idonee per le varie città e regioni.

Nel corso delle varie consultazioni realizzate, tutti i soggetti interessati, compresi gli Stati Membri²⁰, hanno concordato sulla valutazione dei problemi in materia di ambiente urbano, sulla necessità di interventi a tutti i livelli e sul valore aggiunto rappresentato dal coinvolgimento dell'UE. La Commissione ha esaminato diverse opzioni, in particolare l'opportunità di legiferare per garantire che la gestione integrata sia attuata a livello locale (cfr. valutazione di impatto). Ciononostante, data l'eterogeneità delle aree urbane e degli obblighi nazionali, regionali e locali vigenti e le difficoltà connesse all'istituzione di norme comuni concernenti tutte le questioni relative all'ambiente urbano, si è arrivati alla conclusione che legiferare non è il modo migliore per conseguire gli obiettivi della presente strategia. La maggior parte degli Stati Membri e delle autorità locali hanno condiviso tale approccio, ponendo in discussione la necessità di imporre obblighi a livello europeo relativi alla gestione ambientale e a piani di trasporto urbano.

²⁰ Conclusioni del Consiglio del 14.10.2004

4. OBIETTIVI DELLA STRATEGIA

Le misure proposte nell'ambito della presente strategia mirano a contribuire ad una migliore attuazione delle norme e delle politiche comunitarie vigenti in materia di ambiente a livello locale, sostenendo e incoraggiando le autorità locali affinché adottino un approccio alla gestione urbana maggiormente integrato e invitando gli Stati Membri ad appoggiare tale processo e ad avvalersi delle opportunità offerte a livello comunitario.

Se attuata a tutti i livelli, la strategia contribuirà a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, rendendo la città un luogo più sano e piacevole dove vivere, lavorare e investire e riducendo l'impatto ambientale negativo della stessa sull'ambiente nel suo insieme, ad esempio in termini di cambiamenti climatici.

5. LE MISURE

L'approccio integrato alla gestione ambientale a livello locale, in particolare in materia di trasporti, fondato su un'effettiva consultazione di tutti i soggetti interessati, è fondamentale per attuare adeguatamente la normativa ambientale e conseguire miglioramenti duraturi della qualità e delle prestazioni ambientali. È necessario pertanto incentivare l'adozione di tali tecniche di gestione da parte delle autorità locali.

5.1. Orientamenti relativi ad una gestione ambientale integrata

L'adozione di un approccio integrato alla gestione ambientale integrata delle aree urbane contribuisce ad una migliore armonizzazione delle diverse politiche ed iniziative poste in essere nelle aree urbane e allo sviluppo di una visione a lungo termine dello sviluppo delle città. Oltre alle iniziative volontarie dell'Agenda 21 locale e della Carta di Aalborg²¹, diversi Stati Membri hanno legiferato o istituito meccanismi al fine di imporre una gestione integrata dell'ambiente urbano²².

Gli approcci integrati portano ad una migliore pianificazione e a risultati più significativi. Per garantire un'efficace attuazione delle misure sono essenziali: obiettivi chiaramente definiti, accettazione delle responsabilità, procedure di monitoraggio dei progressi compiuti, consultazione pubblica, revisione, audit e rendicontazione. Molte città hanno istituito con successo sistemi di gestione ambientale, quali EMAS o ISO 14001, per garantire la realizzazione degli obiettivi strategici e consentire il monitoraggio da parte del pubblico dei progressi compiuti. Inoltre, è importante organizzare campagne di informazione sui miglioramenti conseguiti (ad esempio, la Settimana europea della mobilità).

La Commissione raccomanda vivamente alle autorità locali di adottare le misure opportune per favorire un più ampio ricorso alla gestione integrata a livello locale e incoraggia le autorità nazionali e regionali ad appoggiare tale processo.

La Commissione pubblicherà nel 2006 una serie di orientamenti tecnici relativi alla gestione ambientale integrata, elaborati sulla base delle esperienze acquisite e contenenti esempi di buone pratiche. Tali orientamenti faranno riferimento agli aspetti più rilevanti della normativa comunitaria in materia di ambiente, in particolare alle direttive concernenti l'aria, il rumore, le acque, i rifiuti e l'efficienza energetica.

5.2. Orientamenti relativi all'elaborazione di piani per un trasporto urbano sostenibile

I trasporti urbani, che incidono direttamente sull'inquinamento atmosferico, sul rumore, sulla congestione e sui livelli delle emissioni di CO₂, sono indispensabili per i cittadini e le imprese. In alcuni Stati Membri l'adozione e l'attuazione di piani di trasporto urbano è obbligatoria²³. Alcune città approvano, su base volontaria, piani

²¹ www.aalborgplus10.dk

²² Belgio (Fiandre), Danimarca, Francia, Ungheria, Polonia, Slovenia: normativa; Cipro, Repubblica ceca: meccanismi allo studio; Regno Unito: alcuni elementi

²³ Francia, Regno Unito: normativa; Cipro, Repubblica ceca: meccanismi allo studio; Italia: alcuni elementi

per migliorare la qualità di vita o per conformarsi alle norme comunitarie relative alla protezione della salute umana (ad esempio, sulla qualità dell'aria).

Una pianificazione efficace dei trasporti richiede una visione a lungo termine al fine di prevedere i fondi necessari per le infrastrutture e i veicoli, di concepire meccanismi di incentivazione per la promozione di un trasporto pubblico di alta qualità e la sicurezza dei ciclisti e dei pedoni e di garantire il coordinamento con la pianificazione territoriale ai livelli amministrativi idonei. È opportuno che la pianificazione dei trasporti tenga conto dei vari aspetti inerenti la sicurezza, l'accesso a beni e servizi, l'inquinamento atmosferico, il rumore, le emissioni di gas serra, i consumi energetici e l'utilizzazione del territorio; tale pianificazione deve riguardare tutte le modalità di trasporto, sia di passeggeri che di merci. Devono essere elaborate soluzioni ad hoc, sulla base di un'ampia consultazione del pubblico e di altri soggetti interessati e gli obiettivi devono rispecchiare la situazione locale. La Commissione esorta le autorità locali a elaborare e attuare piani per un trasporto urbano sostenibile.

La Commissione pubblicherà nel 2006 alcuni orientamenti tecnici sugli aspetti principali dei piani di trasporto, sulla base delle raccomandazioni del 2004 del gruppo di esperti²⁴, e fornirà alcuni esempi di migliori pratiche.

5.3. Sostenere lo scambio di migliori pratiche nell'UE

È importante che le autorità locali dispongano di un accesso più agevole alle soluzioni esistenti per avvalersi dell'esperienza altrui e concepire soluzioni adatte alla loro situazione. Le informazioni devono essere ben strutturate, facilmente accessibili e convalidate dagli esperti competenti.

5.3.1. *Collegamento in rete e progetti di dimostrazione*

Lo scambio di esperienze tra autorità locali, finanziato dalla Commissione nell'ambito del "Quadro comunitario di cooperazione"²⁵, ha dimostrato che la collaborazione per l'elaborazione di soluzioni per ogni situazione locale, sulla base dell'esperienza acquisita e delle difficoltà rispettive, presenta molti vantaggi. La Commissione intende continuare a finanziare attività analoghe nell'ambito del nuovo regolamento LIFE+²⁶. La politica di coesione²⁷ e il programma quadro di ricerca offriranno opportunità simili e progetti di dimostrazione su una serie di questioni in materia di ambiente urbano.

Attraverso tali strumenti la Commissione offrirà alle autorità locali e regionali un sostegno per lo scambio di buone pratiche e per i progetti di dimostrazione su problematiche concernenti la città. Gli Stati Membri e le autorità regionali e locali sono invitati ad avvalersi delle opportunità offerte.

5.3.2. *Rete di punti di contatto nazionali sulle questioni urbane*

Le autorità locali segnalano la difficoltà di accedere alle informazioni sulle iniziative che hanno dato risultati promettenti. Le buone pratiche, in larga misura, non sono valutate in modo indipendente e non sono accessibili in un unico posto. La Commissione cofinanzia il progetto URBACT, una rete pilota di punti di contatto nazionali (Piattaforma europea delle conoscenze²⁸) per fornire informazioni strutturate ed attendibili relative ai problemi sociali, economici e ambientali osservati nelle aree urbane.

²⁴ europa.eu.int/comm/environment/urban/pdf/final_report050128.pdf

²⁵ Decisione 1411/2001/CE

²⁶ COM(2004) 621

²⁷ COM(2004) 495

²⁸ Condotta dal Ministero dell'Interno dei Paesi Bassi con la partecipazione di 15 Stati Membri

La Commissione valuterà la rete pilota (fine 2006) e stabilirà se può fungere da base per l'elaborazione di un "Programma quadro europeo per lo scambio di esperienze in materia di sviluppo urbano" nell'ambito della politica di coesione proposta per il periodo 2007-2013.

5.4. Il portale Internet della Commissione destinato alle autorità locali

Attualmente, le comunicazioni ufficiali, i risultati delle ricerche effettuate, gli studi e gli orientamenti destinati alle autorità locali sono pubblicati su molteplici siti Internet della Commissione, rendendo difficile la ricerca di tali informazioni.

Nell'ambito del piano di azione per una migliore comunicazione sull'Europa²⁹, la Commissione sta studiando le possibilità di sviluppare portali tematici sul sito web Europa destinati a determinati pubblici specialistici. Un portale rinvierebbe, con appositi link, a tutte le informazioni utili, favorendone una migliore circolazione delle informazioni.

La Commissione studierà la fattibilità di un portale tematico destinato alle autorità locali.

5.5. Formazione

Numerose autorità hanno manifestato l'esigenza di competenze specifiche per adottare un approccio integrato alla gestione che preveda una cooperazione transettoriale, una formazione su normative ambientali specifiche e una partecipazione effettiva del pubblico e che incoraggi i cittadini a modificare il loro comportamento.

Secondo gli stessi soggetti interessati, una formazione individuale con il coinvolgimento delle autorità nazionali, regionali e locali costituisce il miglior metodo di apprendimento. Il futuro regolamento LIFE+ mira a fornire un sostegno alle capacità locali nell'attuazione della politica in materia di ambiente. Ciò potrebbe comportare programmi di scambio destinati ai funzionari delle autorità locali.

La proposta della Commissione relativa al Fondo sociale europeo³⁰ offre inoltre la possibilità di rafforzare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche a livello regionale e locale.

La Commissione si avvarrà del nuovo regolamento LIFE+ e di altri strumenti per sostenere lo sviluppo di capacità per le autorità locali e regionali in materia di gestione urbana ed incoraggia fin da ora gli Stati Membri a avviare tali attività.

5.6. Ricorso ad altri programmi comunitari di sostegno

Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti la strategia dovrà sfruttare anche le opportunità offerte dalle altre politiche.

5.6.1. *Politica di coesione*

Le proposte della Commissione relative al Fondo di coesione³¹ e ai Fondi strutturali³² per il periodo 2007-2013 prevedono notevoli possibilità di aiuto relativamente alle priorità ambientali nelle aree urbane (ad esempio, gestione dei rifiuti, trattamento delle acque reflue urbane, qualità dell'aria, trasporti pubblici urbani puliti, efficienza energetica, riabilitazione di terreni contaminati e strategie integrate per la riqualificazione urbana).

²⁹ SEC(2005) 985

³⁰ COM(2004) 493

³¹ COM(2004) 494

³² COM(2004) 495

La Commissione raccomanda vivamente agli Stati Membri di fare buon uso di tali opportunità per risolvere i problemi delle loro aree urbane e fornire un orientamento urbano adeguato ai quadri strategici nazionali di riferimento.

5.6.2. Ricerca

Nell'UE sono in corso numerosi studi relativi a problematiche delle città³³ e le azioni 5.3 e 5.4 ne miglioreranno la divulgazione. La proposta della Commissione relativa al Settimo programma quadro di ricerca³⁴ indica che sono ritenute utili nuove ricerche riguardanti la gestione urbana innovativa, la riqualificazione dello spazio edificato, in particolare il patrimonio culturale, i rischi ambientali, l'efficienza energetica, i veicoli puliti, i carburanti alternativi, la mobilità e la sicurezza.

finanzierà ulteriori ricerche su tali tematiche e coinvolgerà attivamente le autorità locali, sforzandosi di redigere la documentazione loro destinata in diverse lingue per agevolarne l'utilizzo a livello locale..

6. SINERGIE CON ALTRE POLITICHE

La presente strategia è trasversale, ossia riguarda numerosi settori e problemi diversi. Essa contribuirà all'attuazione delle priorità del Sesto programma di azione in materia di ambiente e di altre politiche ambientali, ivi comprese le altre strategie tematiche.

Diverse politiche ambientali (relative alla qualità dell'aria, al rumore, ecc.) richiedono l'elaborazione di piani di riduzione. Inserendo tali piani nell'ambito di un quadro integrato locale, come proposto nella presente strategia, si potranno creare sinergie tra diversi ambiti strategici che porteranno a migliori risultati, sia per l'ambiente sia per la qualità generale della vita nelle aree urbane.

6.1. I cambiamenti climatici

Le aree urbane svolgono un ruolo importante sia nell'adattamento ai cambiamenti climatici che nella riduzione delle emissioni di gas serra.

Esse sono vulnerabili alle conseguenze dei cambiamenti climatici, quali inondazioni, ondate di caldo e siccità, divenute più gravi e frequenti. I piani per una gestione urbana integrata dovrebbero prevedere misure atte a limitare i rischi ambientali per consentire alle aree urbane di affrontare meglio tali cambiamenti.

Per le autorità locali i settori prioritari ai fini della riduzione delle emissioni di gas serra sono i trasporti e l'edilizia.

Il maggiore ricorso ai piani per un trasporto urbano sostenibile, che in particolare comprendono misure specifiche per promuovere i veicoli a ridotte emissioni di CO₂ e a basso consumo di carburante, contribuirà a ridurre le emissioni di gas serra a livello locale.

L'edilizia sostenibile migliora l'efficienza energetica con la conseguente diminuzione delle emissioni di CO₂. Le autorità locali possono promuovere tali metodi attraverso azioni di sensibilizzazione, fissando e applicando norme specifiche ove possibile e adottando le migliori pratiche per i propri edifici e per gli edifici commissionati nell'ambito di appalti pubblici rispettosi dell'ambiente. In tale contesto, l'adeguamento degli edifici esistenti assume particolare rilievo. La Commissione incoraggia vivamente gli Stati Membri e le autorità regionali e locali ad elaborare programmi per la promozione dell'edilizia sostenibile nelle città.

Al fine di promuovere l'efficienza energetica e il ricorso a fonti energetiche rinnovabili tra gli attori locali e regionali, la Commissione continuerà, a sostegno della propria politica energetica, l'attuazione del programma "Energia intelligente -

³³ Ad esempio, i 145 progetti "Città del futuro e patrimonio culturale"

³⁴ COM(2005) 119

Europa”³⁵. Il Libro verde sull’efficienza energetica³⁶ pone la questione dell’opportunità di estendere la direttiva sul rendimento energetico nell’edilizia³⁷ agli edifici più piccoli al momento della ristrutturazione.

Per consentire il confronto tra gli edifici in Europa ed incentivare lo scambio di migliori pratiche, la Commissione ha incaricato il comitato europeo di normalizzazione (CEN) di elaborare alcuni metodi di valutazione dell’efficienza ambientale integrata degli edifici (oltre all’efficienza energetica)³⁸.

6.2. Natura e biodiversità

L’urbanistica sostenibile (pianificazione territoriale adeguata) contribuirà a ridurre la proliferazione urbana e la perdita di habitat naturali e di biodiversità. La gestione integrata dell’ambiente urbano dovrebbe promuovere l’elaborazione di politiche a favore di una pianificazione territoriale sostenibile che prevengono la proliferazione urbana, riducono l’impermeabilizzazione dei terreni, prevedono la promozione della biodiversità urbana e sensibilizzano i cittadini.

La strategia tematica sulla protezione dei terreni, in corso di elaborazione, affronterà molto probabilmente la riqualificazione e il riutilizzo delle aree dismesse e la pianificazione territoriale orientata al risparmio dello spazio allo scopo di ridurre l’impermeabilizzazione e garantire un uso razionale dei terreni.

6.3. Ambiente e qualità di vita

I piani per un trasporto urbano sostenibile favoriranno la riduzione dell’inquinamento atmosferico e del rumore e promuoveranno l’utilizzo della bicicletta e gli spostamenti a piedi a fini salutistici, in particolare contro l’obesità. Metodi di costruzione sostenibili contribuiranno a promuovere il confort, la sicurezza, l’accessibilità e a limitare le conseguenze sulla salute dell’inquinamento atmosferico all’interno e all’esterno degli edifici, in particolare del particolato (o polveri sottili) provenienti dal riscaldamento.

L’attuale normativa sulla qualità dell’aria³⁹ impone l’elaborazione di piani nei casi in cui i valori soglia sono o potrebbero essere superati. Si tratta di situazioni riscontrate in molte città, soprattutto per l’inquinamento da polveri sottili (PM₁₀), emesse principalmente dal traffico stradale e dagli impianti di combustione. Nell’ambito della strategia tematica sull’inquinamento atmosferico⁴⁰, la Commissione prenderà in esame obiettivi e misure⁴¹ finalizzati al controllo dell’inquinamento da polveri sottili e ozono, in particolare provvedimenti comunitari relativi al trasporto, ai nuovi veicoli e ai piccoli impianti di combustione. Per realizzare gli obiettivi comunitari relativi alla qualità dell’aria è necessario un approccio integrato che coinvolga le autorità cittadine. I piani per un trasporto urbano sostenibile e una gestione più integrata delle aree urbane, compreso il teleriscaldamento, potrebbero aiutare le città ad adempiere tali obblighi.

I trasporti occupano un posto di primo piano nel contesto dei cambiamenti climatici, della qualità dell’aria e dello sviluppo sostenibile. La Commissione prenderà in esame una serie di azioni tese a migliorare l’ambiente urbano, tra cui le nuove norme applicabili ai veicoli (EURO 5 ed EURO IV), e studierà misure per promuovere la diffusione di una tassazione differenziata nelle zone ecologicamente sensibili e per la designazione di zone a emissioni ridotte in cui si applicherebbero restrizioni ai trasporti inquinanti. La Commissione ha adottato di recente una proposta di direttiva sugli appalti pubblici per la fornitura di mezzi di trasporto puliti.⁴²

³⁵ europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm

³⁶ Efficienza energetica nell’edilizia e nell’industria (SAVE), cogenerazione di calore e di elettricità, fonti energetiche nuove e rinnovabili per l’elettricità, il calore e i biocarburanti (ALTENER), aspetti energetici nei trasporti (STEER)

³⁷ COM(2005) 265

³⁸ Direttiva 2002/91/CE

³⁹ Mandato CEN M/350

⁴⁰ europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm

⁴¹ COM(2005) 446

⁴² Tali misure saranno oggetto di una valutazione di impatto

COM(2005) 634

Nell'ambito della revisione della politica comune dei trasporti⁴³, la Commissione valuterà la necessità di ulteriori interventi nel settore dei trasporti urbani, in particolare studiando l'utilizzo dei veicoli privati nelle città e le modalità per migliorare la qualità dei trasporti pubblici.

La Commissione intende continuare a finanziare l'iniziativa CIVITAS⁴⁴, che aiuta le città a modificare in modo sostanziale la ripartizione modale, promuovere l'uso di mezzi di trasporto più puliti e a risolvere il problema della congestione. Tale iniziativa finanzia anche programmi di formazione, lo scambio di informazioni e la diffusione dei risultati.

Il diritto comunitario⁴⁵ impone mappe acustiche e piani di azione relativi al rumore ambiente per ridurre il rumore nelle grandi agglomerazioni, in cui i livelli di esposizione possono indurre effetti nocivi sulla salute umana, e per proteggere le aree tranquille dall'aumento del rumore. I piani per un trasporto urbano sostenibile faciliteranno l'adempimento di tali obblighi, definendo le misure necessarie per la gestione del rumore causato dai trasporti urbani.

6.4. Uso sostenibile delle risorse naturali

La strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse naturali⁴⁶ sottolineerà l'importanza dell'uso razionale delle risorse naturali al fine di ridurre gli impatti ambientali. Una migliore gestione urbana può limitare l'impatto dell'utilizzo giornaliero di risorse quali l'energia e l'acqua. Il fatto di evitare la proliferazione urbana ricorrendo a piani di insediamento ad alta densità e a uso misto presenta vantaggi ambientali in termini di utilizzo del territorio, trasporti e riscaldamento, favorendo un minore consumo pro capite delle risorse.

La direttiva proposta a titolo della strategia tematica su prevenzione e riciclo dei rifiuti⁴⁷ sancisce l'obbligo per gli Stati Membri di elaborare programmi di prevenzione dei rifiuti al livello geograficamente più opportuno. Una gestione ambientale integrata delle aree urbane dovrebbe pertanto contenere misure di prevenzione dei rifiuti a livello locale.

7. COSTITUIRE UNA BASE DI CONOSCENZE - MONITORARE I PROGRESSI COMPIUTI

Per monitorare l'efficacia della presente strategia sono necessari dati aggiornati e accessibili sulle aree urbane. La Commissione, con la collaborazione dell'AEA e in stretta cooperazione con gli Stati Membri, si adopererà per migliorare i dati europei su questioni inerenti l'ambiente urbano, senza aumentare l'onere che grava sulle amministrazioni nazionali, regionali o locali, al fine di valutare l'efficienza ambientale delle zone urbane europee nel corso del tempo. Ciò sarà realizzato nell'ambito del programma INSPIRE (infrastruttura dell'informazione spaziale in Europa) e in collegamento con le iniziative GEO⁴⁸ e GMES⁴⁹.

La Commissione realizzerà un ulteriore audit urbano nel 2006 e pubblicherà, nello stesso anno, una relazione, basata su indicatori relativi alle condizioni di vita in una serie di città europee e riguardanti aspetti economici, sociali e ambientali.

8. CONCLUSIONI

Per creare aree urbane di alta qualità sono necessari un miglior coordinamento tra le diverse politiche e iniziative e una più stretta cooperazione tra i vari livelli amministrativi. Spetta agli Stati Membri aiutare le autorità regionali e locali a migliorare l'efficienza ambientale delle rispettive città. Le misure di sostegno previste dalla presente strategia dovrebbero aiutare le autorità locali ed altri attori a definire le misure idonee per la loro situazione specifica e a trarre vantaggio dallo

⁴³ COM(2001) 370

⁴⁴ www.civitas-initiative.org

⁴⁵ Direttiva 2002/49/CE

⁴⁶ COM(2005) 670

⁴⁷ COM(2005) 667

⁴⁸ Gruppo intergovernativo ad hoc per le osservazioni della Terra (*Group on Earth Observations* - GEO)

⁴⁹ COM(2004) 65

scambio di informazioni a livello comunitario. Esse potrebbero inoltre contribuire a promuovere buone pratiche per la gestione ambientale urbana al di fuori dell'UE (ad esempio in relazione all'iniziativa "Città verde" nell'ambito del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente)⁵⁰.

Gli Stati Membri, le autorità locali e regionali ed altri soggetti interessati saranno invitati a comunicare i loro pareri sull'impatto delle misure contenute nella presente strategia sia a scadenze regolari sia nell'ambito di un ampio esercizio di consultazione nel 2009. Tali pareri, unitamente ai dati disponibili sulle prestazioni ambientali a livello urbano, saranno esaminati nel 2010 nel quadro del Sesto programma di azione in materia di ambiente; in tale occasione sarà esaminata la necessità di ulteriori interventi.

⁵⁰ www.wed2005.org

Parte 2

**RAPPORTO CONCLUSIVO DEL GRUPPO DI LAVORO
PIANI E SISTEMI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO**

SOMMARIO

La Comunicazione della Commissione Europea “Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano” COM (2004) 60 del 11 febbraio 2004⁵¹, stabilisce il quadro di riferimento per la stesura della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano, come previsto nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità⁵².

La Strategia finale sarà adottata entro la fine del 2005⁵³.

Al fine di discutere e sviluppare alcune idee di chiave della Comunicazione, sono stati costituiti tre Gruppi di Lavoro, che lavoravano sui seguenti temi:

- Piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano
- Piani per il trasporto urbano sostenibile
- Ricerca e Formazione per l'ambiente urbano

Questo rapporto⁵⁴ riferisce delle conclusioni del Gruppo di Lavoro “Piani e Sistemi di Gestione dell'ambiente urbano”⁵⁵. In conformità con il mandato ricevuto, il Gruppo di Lavoro (GdL) era stato costituito con le seguenti finalità:

- Fornire raccomandazioni al Gruppo di Esperti sull'ambiente urbano.
- Approfondire e fornire raccomandazioni relative agli elementi del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano (PGA) e Sistemi di Gestione Ambientale (SGA)⁵⁶ per l'ambiente urbano.
- Identificare le difficoltà tecniche o gestionali per rendere obbligatori i SGA.
- Fornire considerazioni sui costi e benefici relativi all'approccio raccomandato.
- Elaborare raccomandazioni circa gli strumenti di supporto che dovrebbero agevolare le città nella definizione di PGA e SGA.

Nell'assegnare il mandato, due limiti erano stati posti alle attività del GdL:

- La decisione politica riguardo l'imposizione di un obbligo comunitario per la adozione di PGA e SGA per le aree urbane, era fuori dal mandato del GdL.
- Le attività sono centrate su PGA e SGA, piuttosto che su piani per lo sviluppo urbano sostenibile, in ragione delle finalità complessive della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano.

Nell'ambito delle attività del GdL, è stata adottata la seguente definizione di Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano:

- Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano è un documento strategico che definisce le politiche e gli obiettivi ambientali di breve, medio e lungo termine per un'area urbana. Esso stabilisce una *vision* chiara, una strategia generale ed un piano d'azione, finalizzati a conseguire gli obiettivi e *target*, e definisce i tempi di esecuzione delle azioni, necessari per guidare e indirizzare le decisioni gestionali.

L'obiettivo generale di un PGA, che non si limita alla implementazione della legislazione ambientale in vigore, dovrebbe essere quello di determinare il miglioramento continuo e misurabile delle prestazioni ambientali nelle aree urbane, ottenere un impatto positivo e

⁵¹ Per approfondimenti circa il processo di definizione della Strategia Tematica si veda il sito web: http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

⁵² 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

⁵³ Nelle previsioni iniziali la Strategia avrebbe dovuto essere adottata entro Giugno 2005; la Strategia è stata adottata in via definitiva nel Gennaio 2006 (vedi parte I)

⁵⁴ Il rapporto qui tradotto è il documento definitivo del GdL, Versione 3.2 del 16 Febbraio 2005

⁵⁵ Il termine utilizzato nel mandato della Commissione Europea è: Working Group on Urban Environmental Management Plans and Systems

⁵⁶ I termini utilizzati nel Report finale del GdL Piani e Sistemi di Gestione per l'ambiente urbano sono: Urban Environmental Management Plan (EMP) e Environmental Management System (EMS)

concreto nella qualità della vita delle città e ridurre l'impronta ecologica delle città sul territorio circostante e sull'ambiente regionale e globale.

Il PGA dovrebbe favorire una politica urbana olistica, in grado cioè di considerare sistematicamente e in modo organico tutti gli aspetti ambientali ad essa connessi (nei settori pubblico e privato), contrastando così le inefficienze dovute alla "compartimentazione" delle politiche settoriali. Un sistema di gestione coerente e coordinato non si occuperà solo dei potenziali conflitti, ma migliorerà la sinergia tra i diversi settori di *policy*, in attuazione dei principi di sostenibilità ambientale.

La questione dell'integrazione delle politiche non riguarda solo l'Amministrazione comunale, ma include il pubblico, investitori, organizzazioni pubbliche e private ed altri attori. I processi di pianificazione devono quindi prevedere specifiche disposizioni affinché Dipartimenti, Direzioni e Servizi dell'Amministrazione comunale attivino *partnership* con altri attori locali.

In ragione dei criteri e dei principi identificati, il GdL ha seguito un duplice approccio per definire le caratteristiche principali del PGA e per la sua implementazione.

Il PGA proposto prevede:

- una serie di elementi "minimi" comuni a tutti i PGA (es. selezione degli obiettivi, coinvolgimento degli attori, processo di implementazione).
- una serie di elementi "aperti" che devono essere stabiliti localmente (es. definizione di *target* e azioni; adozione di un SGA; revisione e verifica).

Finalità del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Il PGA dovrebbe affrontare le questioni rilevanti in ambito urbano tenendo conto delle caratteristiche di ciascuna area urbana, senza tuttavia trascurare l'impatto a livello regionale e globale. Il GdL raccomanda quindi che il PGA includa specifici obblighi e, al contempo, sia flessibile in termini di obiettivi locali poiché i problemi sono specifici per ciascuna area e fortemente correlati con il contesto urbano ed i bisogni locali. In particolare, il GdL propone l'adozione di una lista di quattordici obiettivi specifici associati a cinque aree di intervento (Tabella 1).

Tabella 1: Aree di intervento ed obiettivi specifici per il PGA

Aree di intervento	Obiettivi specifici
I1. Integrazione delle politiche e <i>governance</i> ambientale	<p>O1. Migliorare il livello di consapevolezza ed il coinvolgimento dei cittadini e degli altri <i>stakeholder</i> riguardo le <i>performance</i> ambientali della città.</p> <p>O2. Conseguire la conformità con la legislazione comunitaria rilevante per le politiche urbane.</p> <p>O3. Assicurare la piena integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche e nei programmi settoriali delle città.</p>
I2. Protezione dell'ambiente naturale	<p>O4. Ridurre l'inquinamento di aria, acqua e suolo.</p> <p>O5. Promuovere la biodiversità, estendere e avere cura di aree naturali e spazi verdi.</p> <p>O6. Ridurre il consumo di energia primaria ed incrementare la quota di energia da fonti rinnovabili.</p>
I3. Gestione sostenibile delle risorse naturali	<p>O7. Evitare e ridurre i rifiuti incrementando riuso e riciclaggio.</p> <p>O8. Ridurre la percentuale del consumo di suolo per lo sviluppo e prevenire la dispersione urbana.</p> <p>O9. Ridurre il bisogno di trasporto.</p>
I4. Ambiente e salute	<p>O10. Ridurre le disuguaglianze nella tutela della salute causate da fattori ambientali.</p>

I5. Cambiamenti climatici e responsabilità sull'ambiente globale	O11. Ridurre le emissioni di gas serra. O12. Ridurre l'impatto negativo delle città sull'ambiente globale. O13. Attuare i principi di giustizia ambientale. O14. Ridurre l'esposizione ai rischi ambientali.
--	---

I temi generali e gli obiettivi specifici illustrati nella Tabella 1 sono mutuati dagli Aalborg Commitments, che prevedono meccanismi tali da garantire un adeguato livello di flessibilità. Caratteristiche principali degli Aalborg Commitments sono le seguenti:

- la responsabilità di attuazione rimane in capo alla città
- definiscono un quadro di riferimento comune per lo sviluppo degli obiettivi di sostenibilità locale.

Inoltre, i temi trattati dagli Aalborg Commitments hanno trovato ampio consenso (2.000 delegati da 200 città dell'Unione), garantendo così un'opportunità per attivare efficaci sinergie (es. costituzione di reti). La stretta relazione tra il processo di Aalborg e l'Agenda 21 Locale (A21L) è un ulteriore fattore positivo; le città già coinvolte in processi di A21L potrebbero essere agevolate nella adozione del PGA.

I quattordici obiettivi specifici proposti intendono essere un aiuto nella definizione dei *target* locali ed a focalizzare ulteriori aree di azione dei PGA. Ciascun obiettivo specifico dovrebbe essere correlato ad almeno un *target* e dovrebbe essere associato ad una o più azioni, da realizzarsi nell'ambito del PGA.

Ambito di applicazione e responsabilità di attuazione del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

L'impatto e l'influenza di una città si estendono al di là dei confini amministrativi ed i problemi connessi con la responsabilità di definizione ed attuazione del PGA e la cooperazione tra le amministrazioni locali devono essere adeguatamente risolti. Le questioni relative alla copertura geografica del PGA e alla distribuzione delle responsabilità possono essere affrontate solo considerando i diversi livelli di governo. In linea con la legislazione comunitaria, il GdL ha convenuto sui seguenti principi:

- L'area urbana (o agglomerato) è definita come la parte di un territorio, delimitato dallo Stato Membro, con una popolazione superiore a 100.000 abitanti, e/o una densità di popolazione tale che lo Stato Membro la considera un'area urbanizzata. La definizione include tutte le città con più di 100.000 abitanti e le capitali.
- Lo Stato Membro dovrebbe, in collaborazione con le Autorità regionali e locali, designare le Autorità Competente e le organizzazioni responsabili dello sviluppo e dell'implementazione dei PGA e l'area geografica coperta da ciascun PGA.

Caratteristiche del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano proposto dal GdL ha le seguenti caratteristiche:

- È basato su un approccio partecipativo e intersettoriale. In linea con i principi chiave di A21L e con la legislazione dell'Unione Europea, il coinvolgimento di *stakeholder* e dei diversi settori rappresenta la chiave per l'efficace messa in opera del PGA. Assicurare la partecipazione attiva delle comunità locali è un obiettivo verso il miglioramento ambientale.
- Copre un periodo di 15-20 anni, con una revisione ogni 4-5 anni, periodo questo che coincide con la durata della maggioranza dei piani di livello nazionale e regionale. A partire dalla *vision* di lungo termine, il PGA stabilisce i tempi entro i quali conseguire i *target* nel quadro delle finalità strategiche.
- La decisione finale circa gli obiettivi ed i *target* spetta all'Autorità Competente, che tiene conto dei risultati delle consultazioni con gli *stakeholder*. Ciascun obiettivo deve essere associato come minimo ad un *target*. Molte Autorità nazionali e locali hanno dichiarato che desiderano andare oltre, spesso in maniera significativa, i requisiti minimi stabiliti.

- È basato su una procedura di *reporting* finalizzata principalmente ad informare i cittadini (con cadenza annuale) e gli altri *stakeholder* locali circa il grado di attuazione del PGA. I documenti di *reporting* dovrebbe essere realizzato con un elevato livello di dettaglio. L'attività di *reporting* dovrebbe essere eseguita sulla base di principi condivisi.
- La validazione delle attività è considerata una parte del processo di valutazione. La validazione potrebbe essere basata su diverse procedure come autovalutazione, revisione tra pari - *peer review* -, revisioni o verifiche indipendenti, audit, analisi della conformità legislativa.

Fasi per la definizione e attuazione del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Il processo decisionale adottato per definire un PGA riveste una importanza chiave, in quanto contribuisce ad accrescere la consapevolezza dei cittadini e degli *stakeholder* circa la necessità di avviare o, qualora già attivate, rinforzare procedure di consultazione. Le attività di consultazione dovrebbero essere condotte fin dalle fasi iniziali del processo di definizione del PGA.

Gli elementi principali da considerare per la definizione e implementazione del PGA sono:

(a) Gestione del processo

- Definizione degli aspetti organizzativi: L'identificazione delle aree urbane, degli attori chiave, delle *partnership*, delle amministrazioni ed organizzazioni coinvolte. Questa fase è basata sull'identificazione parte degli Stati Membri delle aree urbane interessate dalla Strategia Tematica e delle relative Autorità Competenti. Per ciascuna area urbana, questa fase prevede la definizione di procedure e l'assegnazione di responsabilità di coordinamento, la distribuzione delle mansioni amministrative, diritti e responsabilità delle terze parti, la definizione della strategia di comunicazione, della strategia di formazione, ecc.

(b) Analisi dello stato dell'ambiente

- Identificazione delle aree di azione prioritarie (o significative) e definizione di obiettivi e *target* di breve, medio e lungo termine: Questa fase prevede una analisi della situazione locale dal punto di vista ambientale e delle correlazioni con gli aspetti economici e sociali, la verifica degli impatti ambientali diretti e indiretti generati dall'attuazione delle politiche locali, la definizione degli aspetti significativi che devono essere gestiti e che devono diventare priorità di *policy* (basata su un test di significatività), orientamenti di lungo periodo (obiettivi strategici) e obiettivi a breve termine (obiettivi operativi).
- Conformità legislativa: Questa fase è finalizzata ad assicurare che tutti i provvedimenti legislativi pertinenti le aree urbane siano pienamente rispettati e la loro attuazione adeguatamente coordinata.

(c) Predisposizione del PGA

- Meccanismi di partecipazione: Devono essere identificate le procedure di consultazione e partecipazione per assicurare il coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nel corso dell'intero processo di definizione e attuazione del PGA, così come le modalità idonee a pervenire e ratificare gli accordi pattuiti sui tavoli negoziali.
- Stesura del PGA: Questa fase riguarda l'effettiva stesura del documento di piano.
- Documenti di pianificazione: Devono essere organizzate e documentate le specifiche azioni di piano ed i loro collegamenti.

(d) Adozione del PGA

- Modalità di adozione formale del piano: Devono essere stabilite le procedure di adozione del PGA da parte delle Autorità locali che sono formalmente legittimate a determinare, attuare e controllare le politiche pubbliche nell'area urbana coinvolta.

(e) Attuazione del PGA

- Aspetti gestionali: Devono essere sviluppati e realizzati interventi, azioni e progetti orientati al conseguimento degli obiettivi ed assegnate chiare responsabilità di esecuzione.
- Misurazione e monitoraggio: Devono essere definite procedure per misurare, su una base continuativa, i risultati ottenuti, verificare lo scostamento dai target stabiliti e registrare il miglioramento degli effetti ambientali complessivi.
- *Auditing e reporting*: Questa fase è finalizzata a registrare i risultati conseguiti al termine del ciclo gestione, informare le organizzazioni coinvolte, gli *stakeholder* e il pubblico sul processo ed i risultati, sottoporre a revisione i risultati (obiettivi conseguiti, processi, miglioramenti) e confrontarli con le previsioni del PGA. Le procedure di *audit* devono essere verificate attraverso un processo di validazione.
- Valutazione e revisione degli obiettivi: Devono essere controllate le *performance* ambientali in relazione alla *policy*, agli obiettivi ed ai *target*, promosse azioni correttive nel caso risulti necessario (approccio ciclico) ed assicurate che tutti i temi rilevanti e le questioni di *policy* siano considerate.
- Gestione del rischio: È necessario stabilire e mantenere un programma di rilevazione e gestione delle emergenze ed un programma di risposta per identificare i potenziali rischi prima che diventino catastrofi. Questo aspetto riguarda particolarmente le questioni legate ai cambiamenti climatici.

Ogni organizzazione coinvolta, come stabilito dall'Autorità Competente nel corso della definizione del piano, esegue i compiti ad essa assegnati, attuando sul proprio territorio le parti del PGA delle quali è responsabile.

La attitudine di un SGA di gestire l'attuazione di un PGA è ampiamente condivisa. Tuttavia, il GdL ha evidenziato la diffusa riluttanza delle Autorità Locali dell'Unione ad adottare i SGA, dovuta principalmente alla mancanza di consenso circa l'obbligo formale di eseguire tutti gli *step* previsti nei SGA più diffusamente adottati. In ragione di ciò, il GdL non indica l'adozione di uno specifico SGA, ma raccomanda l'adozione formale di un gruppo di procedure, possibilmente sottoposto a validazione di "terze parti" (registrato o certificato), per definire e mantenere un PGA.

Il PGA proposto può coprire l'intera area urbana⁵⁷ (o agglomerato, secondo la definizione adottata in questo documento) (se così deciderà lo Stato Membro) e coinvolgere vari Dipartimenti (settori di *policy*) ed Amministrazioni (altri Comuni e/o i livelli di governo). In ragione di ciò, il GdL sottolinea che potrà non esserci un unico SGA per l'area urbana. Anzi, coerentemente con la distribuzione di responsabilità definita nel PGA, ogni organizzazione coinvolta potrà seguire proprie procedure di implementazione, adottando il sistema di gestione ambientale che riterrà più appropriato.

Misure di supporto

La definizione ed attuazione di un PGA dovrebbe essere agevolata attraverso una serie di misure di supporto, debitamente predisposte a livello nazionale o internazionale (es. promosso dalla Commissione Europea). Le misure di supporto potrebbero avere come oggetto l'attivazione di *network* tematici, lo scambio di buone pratiche, la formazione. Naturalmente, queste misure sono strettamente correlate; formazione e scambio di buone pratiche possono funzionare meglio se inquadrati in un contesto di *partnership* internazionali.

Un ruolo chiave nella promozione di sperimentazioni e disseminazione di metodologie e buone pratiche dovrebbe essere giocato dalla Commissione Europea. In particolare, la Commissione dovrebbe promuovere:

- *Network* per la sperimentazione e divulgazione delle buone pratiche/manuali per diffondere metodologie ed informazioni circa gli strumenti disponibili.

⁵⁷ Il testo introduce qui il concetto di *functional urban area*, che sembra estendere il set di criteri da considerare al fine di delimitare le aree urbane o gli agglomerati.

- La disseminazione di informazioni relative ad A21L e gli strumenti di *governance* urbana rafforzando il supporto dato alle reti delle Autorità locali e regionali, facilitando lo scambio di informazioni attraverso premi, eco-etichettatura e *benchmarking*. Gli interventi di formazione rivolti alle Autorità locali e ai Rappresentanti di associazioni e organizzazioni non governative, dovrebbero essere parte dell'attività di disseminazione.

L'Unione Europea dovrebbe sostenere attraverso i Fondi Strutturali ed altre forme di supporto finanziario, il miglioramento della capacità istituzionale delle Amministrazioni locali nella definizione e gestione delle politiche ambientali. Il supporto dovrebbe essere rivolto, in particolare, alla attivazione di *network* transnazionali di Amministrazioni locali attive nelle varie dimensioni dello sviluppo sostenibile nelle aree urbane, nelle politiche ambientali, nella gestione urbana. La proposta di Regolamento per i Fondi comunitari per il periodo 2007-2013⁵⁸ prevede questo tipo di supporto.

Il programma *Sustainable Cities Civic Leadership Programme* rivolto a Dirigenti, Funzionari e Rappresentanti politici delle Amministrazioni locali, dovrebbe essere finanziato. Centri di ricerca o Università potrebbero attivare questo programma insieme alle Amministrazioni locali secondo un programma di studi comune in tutta Europa. Potrebbero essere offerte borse di studio della durata di circa due settimane, per lo scambio diretto di informazioni e competenze.

Rappresentanti politici e dirigenti di industrie europee dovrebbero costituire una sorta di "*think-tank*" per la gestione urbana sostenibile, al fine di esplorare le possibilità di integrazione delle *vision* dello sviluppo sostenibile, disseminare le informazioni sulla gestione urbana sostenibile e programmare attività di formazione per i *decision-makers*.

Il ruolo delle Campagne europee ed il coinvolgimento delle città, rivitalizzato dal processo di Aalborg, dovrebbe essere mantenuto. Si propone che l'Unione Europea patrocini la disseminazione di informazioni e buone pratiche circa gli approcci e strategie (in particolare quelle relative a produzione e consumo sostenibili). È importante accrescere la capacità di comunicare, scambiare esperienze positive e favorire la partecipazione pubblica. Si propone, come suggerito da alcuni *network*, di attivare dei "centri di conoscenza" dedicati alle politiche sviluppo sostenibile nelle aree urbane.

⁵⁸ Proposta di Regolamento COM (2004) 163

1. Introduzione

1.1 Finalità del documento

Questo rapporto descrive i risultati del Gruppo di Lavoro - Piani e Sistemi di gestione dell'ambiente urbano (GdL). Il documento è basato sul lavoro sviluppato dal GdL nel corso di quattro riunioni plenarie (24 maggio, 6 luglio, 22 settembre e 17 novembre 2004) e sui contributi e le osservazioni via via inviate dai componenti il GdL. In questo rapporto, i termini "Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano" e "Sistema di Gestione Ambientale" saranno abbreviati rispettivamente con PGA e SGA.

Questo rapporto è strutturato in sei capitoli principali:

- Il capitolo 1 illustra il mandato ed i principi che hanno ispirato le attività del GdL.
- Il capitolo 2 descrive il contesto di *policy* in relazione al Sesto Programma di Azione per l'Ambiente, la legislazione ambientale comunitaria che trova applicazione a scala urbana, gli aspetti di gestione dell'ambiente urbano nella Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano, illustra le definizioni di PGA e SGA adottate dal GdL e descrive i contenuti di piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano implementati in alcuni Stati Membri.
- Il capitolo 3 analizza i benefici che le città possono conseguire in relazione all'adozione di PGA e SGA, illustra i potenziali ostacoli alla loro definizione e messa in opera, fornisce una stima dei costi.
- Il capitolo 4 descrive le principali caratteristiche e i processi relativi alla definizione ed adozione di un PGA.
- Il capitolo 5 delinea le principali caratteristiche e i processi relativi alla implementazione di un PGA.
- Il capitolo 6 riassume i punti di vista e le raccomandazioni elaborate dal GdL in merito a PGA e SGA.

1.2 Mandato del Gruppo di Lavoro

La Comunicazione della Commissione Europea "Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano" COM (2004) 60, pone la questione relativa alla opportunità di stabilire obblighi circa la adozione di Piani di Gestione dell'Ambiente Urbano e Sistemi di Gestione Ambientale per le capitali e le città con più di 100.000 abitanti.

Il GdL ha identificato e analizzato i principali elementi che caratterizzano PGA ed SGA, con l'obiettivo di fornire informazioni aggiuntive per la discussione riguardo l'opportunità di tale obbligo e l'effettiva fattibilità tecnica. Il GdL è un gruppo indipendente di esperti, costituito *ad hoc* al fine di elaborare raccomandazioni tecniche che un gruppo di ampio di *stakeholder* - Gruppo di Esperti sull'ambiente urbano - utilizzerà per le successive discussioni.

Il compito principale del GdL è descrivere gli elementi dei PGA e SGA, identificando le questioni chiave ed evidenziando quale dovrebbe essere il valore aggiunto assicurato dalla loro adozione. L'obiettivo è elaborare una serie di raccomandazioni condivise sui diversi elementi, illustrati di seguito, di tali piani e sistemi. La decisione politica riguardo la obbligatorietà o meno della loro adozione a livello comunitario, esula dal mandato del GdL. Il GdL, comunque, ha illustrato le difficoltà tecniche e pratiche che dovranno essere affrontate in caso di adozione obbligatoria dei PGA. Il GdL ha elaborato anche raccomandazioni circa le attività di assistenza tecnica e di supporto necessarie alle città per definire, adottare, implementare e monitorare il PGA e il SGA.

Il GdL ha fornito informazioni circa i costi da sostenere ed i prevedibili benefici relativi agli approcci raccomandati. La Commissione Europea ha assistito il GdL nello svolgimento delle attività ed ha reso disponibili le informazioni circa gli obblighi di legge connessi con il PGA. In occasione della prima riunione del GdL (Londra, 24 maggio 2004), i componenti hanno concordato circa alcuni criteri e procedure che dovevano guidare le attività. In primo luogo, le opinioni ed i punti di vista espressi dai componenti erano da considerare opinioni individuali e non riflettevano necessariamente il pensiero delle organizzazioni o dei paesi di appartenenza. Inoltre, i commenti e le opinioni espresse nel corso delle riunioni o registrate nei documenti non sarebbero state attribuite nominalmente. Il consenso sugli

argomenti non era necessario. Infine, le discussioni nel corso dei *meeting* erano aperte e focalizzate sul mandato ricevuto.

1.3 Composizione del Gruppo di Lavoro

I membri dei tre GdL sono stati nominati a seguito di un bando aperto e di una lettera di richiesta al Gruppo Esperti sull'ambiente urbano. Il Regno Unito, sotto la presidenza del Prof. Bob Evans della Northumbria University- Newcastle, ha condotto il GdL - Piani e Sistemi di gestione dell'ambiente urbano. I componenti di questo GdL includono rappresentanti di Amministrazioni nazionali, Autorità locali ed altre organizzazioni di Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia, Regno Unito, e da rappresentanti della Commissione Europea, Direzioni Generali Ambiente (Env), Ricerca (RTD), Centro Comune di Ricerca (JRC) e dell'Agenzia Spaziale Europea. I componenti del GdL sono elencati nell'Allegato 1.

2. CONTESTO E SCENARIO

2.1 L'ambiente urbano nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente

L'integrazione della componente ambientale nelle decisioni ed attività di "settori non ambientali" di *policy* della UE è diventata una priorità con il Quinto Programma di Azione per l'Ambiente (1993-2002) e delle conclusioni dell'Earth Summit di Rio del 1992. Nel 1997, l'integrazione divenne un obbligo, in virtù dell'art. 6 del Trattato che istituisce la Comunità (Trattato di Amsterdam) laddove si stabilisce che gli obblighi in materia di protezione dell'ambiente debbano essere integrati all'atto della definizione e dell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie, al fine, in particolare, di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Per dare attuazione all'art. 6, nel 1998 i Capi di Stato e di Governo europei nel corso della riunione del Consiglio Europeo di Cardiff decisero di dare avvio al cosiddetto Processo di Cardiff finalizzato a favorire l'integrazione della componente ambientale nelle politiche comunitarie. Nell'ambito del Processo di Cardiff, furono necessari svariati Consigli dei Ministri per attuare l'impegno di integrare ambiente e sviluppo sostenibile nelle politiche settoriali. Ad oggi, nove settori delle politiche UE hanno prodotto strategie per l'integrazione: agricoltura, trasporto, energia, industria, sviluppo regionale, mercato interno, affari economici e finanziari; affari generali (affari esteri e commercio), pesca.

Nel marzo 2000, il Consiglio Europeo di Lisbona adottò la Strategia di Lisbona per il rinnovamento economico, sociale ed ambientale con lo scopo di fare dell'Unione Europea la più dinamica e competitiva economia del mondo entro il 2010. Nell'ambito della Strategia di Lisbona, un'economia più forte guiderà la creazione di occupazione insieme a politiche ambientali e sociali che assicurano sviluppo sostenibile ed inclusione sociale.

Nel 2001, il Consiglio Europeo di Göteborg adottò la Strategia di Sviluppo Sostenibile dell'Unione Europea COM (2001) 264 - Strategia di Göteborg -, che, in una visione a lungo termine, combina un'economia dinamica coniugata con un elevato grado di coesione sociale e soddisfacenti standard ambientali, e sottolinea la necessità di nuova enfasi sul coordinamento e l'integrazione delle politiche. Come parte della attuazione della Strategia di Göteborg, la Commissione ha introdotto un sistema di valutazione di impatto della regolazione⁵⁹ per le principali politiche.

L'importanza dell'integrazione ambientale è stata riaffermata nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente⁶⁰ che definisce un approccio strategico per conseguire gli obiettivi ambientali, stabilisce la necessità di assicurare *"l'integrazione della componente ambientale nelle altre politiche"* con l'obiettivo di orientare l'azione comunitaria ai principi dello sviluppo sostenibile. Il Sesto Programma, che identifica le finalità e le linee di azione per la politica ambientale dell'Unione Europea fino al 2010, stabilisce quattro obiettivi principali:

- Stabilizzare le concentrazioni atmosferiche dei gas responsabili dell'effetto serra ad un livello tale da escludere qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico;
- Tutelare, conservare, ripristinare e sviluppare il funzionamento dei sistemi naturali, degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche allo scopo di arrestare la desertificazione e la perdita di biodiversità nell'Unione Europea e su scala mondiale;
- Contribuire ad un elevato livello di qualità della vita e di benessere sociale per i cittadini attraverso uno sviluppo urbano sostenibile;
- Garantire una migliore efficienza delle risorse e una migliore gestione delle risorse e dei rifiuti.

Attraverso l'esplicito richiamo della sostenibilità urbana come uno dei quattro obiettivi principali del Sesto Programma, l'Unione Europea ha assegnato a questo tema un rango

⁵⁹ Comunicazione COM (2002)276

⁶⁰ 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

prioritario nelle politiche per la protezione ambientale. Inoltre, in ragione del rilevante impatto che generano i sistemi urbani, la sostenibilità urbana è indirettamente collegata con almeno altri tre obiettivi relativi alle emissioni in atmosfera, la protezione dei sistemi naturali, il consumo di risorse e la produzione e gestione dei rifiuti.

Al fine di assicurare una rapida ed efficiente attuazione del Sesto Programma, il Parlamento Europeo ha posto in capo alla Commissione Europea l'obbligo di sviluppare Strategie Tematiche che coprono ciascuno degli obiettivi principali del Sesto Programma. La Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano è una delle sette strategie che devono essere sviluppate nell'ambito del Sesto Programma. Le Strategie dovranno includere le azioni concrete, in forma di proposta, previste per conseguire gli obiettivi del Sesto programma, gli obiettivi qualitativi ed i *target* ed i tempi di attuazione, al fine di misurare e valutare i progressi ottenuti.

Il Sesto Programma stabilisce che la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano deve promuovere un approccio orizzontale integrato in tutte le politiche comunitarie e deve comprendere i seguenti elementi:

- Promozione dell'Agenda 21 a livello locale;
- Riduzione del nesso fra crescita economica e domanda di trasporto passeggeri;
- Promozione del trasporto pubblico, ferrovie, vie navigabili interne spostamenti a piedi e in bicicletta
- Promozione, nei trasporti pubblici, dell'uso di veicoli a bassissimo livello di emissioni
- Analisi di indicatori sull'ambiente urbano

La Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano si è sviluppata in due fasi. Il prima fase, tra il 2001 ed il 2003, prese il via con un *workshop* preparatorio, organizzato dalla DG Ambiente e dalla DG Joint Research Centre, nel novembre 2001. Erano presenti 80 partecipanti in rappresentanza di varie organizzazioni, dal livello locale a quello internazionale. I principali punti di discussione erano i temi della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano. A seguito del workshop e d'accordo con il Gruppo di Esperti sull'ambiente urbano, la DG Ambiente costituì quattro Gruppi di Lavoro per supportare la formulazione della Strategia. I temi dei Gruppi di Lavoro erano:

- Edilizia Urbana sostenibile
- Progettazione urbana sostenibile
- Trasporto urbano sostenibile
- Gestione urbana sostenibile

I risultati di questi Gruppi di Lavoro e gli esiti delle discussioni durante 2002 e 2003 con gli Stati Membri, i paesi dell'allargamento, città, imprese, organizzazioni non governative, università e centri di ricerca, sono alla base della Comunicazione della Commissione Europea "Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano". Le idee illustrate in questo documento sono state sviluppate ed esaminate durante la seconda fase del processo, tra il 2004 e il 2005, con la adozione della strategia finale prevista per il 2005⁶¹.

Al fine di discutere e sviluppare alcune delle idee chiave illustrate nella Comunicazione "Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano", sono stati attivati tre GdL tecnici, sui temi seguenti:

- Piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano
- Piani per il trasporto urbano sostenibile
- Ricerca e Formazione per l'ambiente urbano

Questi GdL avevano il mandato di considerare le questioni tecniche associate con le proposte della Comunicazione, relative ad un obbligo per le più grandi città europee di

⁶¹ Diversamente dalle previsioni la Strategia è stata adottata nel mese di Gennaio 2006

adottare e attuare piani e sistemi di gestione ambientale e piani per il trasporto urbano sostenibile. Il terzo GdL ha identificato questioni chiave nel campo della ricerca e formazione evidenziando le priorità di azione per queste aree.

Questo rapporto presenta il contesto comunitario nel quale le decisioni proposte dalla Comunicazione troveranno eventuale attuazione ed è basato sulle conclusioni del GdL-Piani e sistemi di gestione per l'ambiente urbano.

2.2 Principale legislazione ambientale comunitaria in materia di aree urbane

La protezione dell'ambiente è l'oggetto di diverse Direttive UE⁶² che, malgrado non siano esplicitamente finalizzate alla tutela dell'ambiente urbano, hanno ricadute su temi ambientali chiave a livello locale. Le principali Direttive che hanno implicazioni dirette sulle politiche ambientali delle città negli Stati Membri e che devono necessariamente essere prese in considerazione nel PGA proposto in questo rapporto, sono:

- Direttiva in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente;
- Direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano;
- Direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane;
- Direttiva sulla qualità delle acque di balneazione;
- Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- Direttiva relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale;
- Direttiva relativa ai rifiuti;
- Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate di inquinamento (IPPC);
- Direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Seveso II);
- Direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Habitat);
- Direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (VIA);
- Direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (VAS);
- Direttiva sull'accesso del pubblico alle informazioni ambientali.

Una sintesi delle caratteristiche e degli adempimenti delle Direttive che generano effetti sulla gestione dell'ambiente urbano è illustrata nell'Allegato 2. La descrizione delle caratteristiche dei piani richiesti da tali Direttive è presentata nell'Allegato 3.

In molti casi, i piani locali che le città adottano per ottemperare ad un obbligo comunitario, sono focalizzati su questioni specifiche (aria, acqua, rifiuti, ecc.), affrontano la protezione dell'ambiente con un approccio settoriale e risultano scollegati dal contesto. Ad esempio, le Direttive sull'aria ed il rumore hanno connessioni chiare con il settore della mobilità e del trasporto, ma non esiste alcun obbligo formale all'integrazione dei piani. Un approccio integrato e trasversale per i diversi settori di *policy* comporta un beneficio per l'efficacia dei piani ambientali e agevola il lavoro delle Autorità responsabili dell'attuazione di tali Direttive.

Il PGA proposto dal GdL fornisce indirizzi e consigli per ottenere la conformità con le Direttive, coordinando l'attuazione dei diversi piani ed armonizzando gli adempimenti previsto, come la consultazione degli *stakeholder*, il monitoraggio ed il reporting. Inoltre, il PGA semplificherà le comunicazioni verso la Commissione Europea e verso le altre strutture ed organizzazioni dell'Unione, riducendo le duplicazioni e gli sforzi richiesti in tal senso. Questo aspetto è considerato nel par. 4.7.

⁶² Descrizioni dettagliate e sintesi della legislazione comunitaria sono disponibili nei siti: www.europa.eu.int/eur-lex, www.europa.eu.in/scadplus

2.3 Iniziative comunitarie nella gestione dell'ambiente urbano

La Comunicazione "Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano" definisce la gestione dell'ambiente urbano come una questione chiave da affrontare per migliorare la qualità complessiva delle aree urbane in Europa. L'obbligo di definire ed attuare un Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano a livello locale è quindi essenziale per conseguire gli obiettivi ambientali dell'Unione.

Gli esiti dalle consultazioni svolte durante la fase di preparazione della Strategia Tematica, hanno evidenziato come le Autorità Locali siano sempre più interessate a vedere rafforzata la loro autorità nel settore dell'ambiente ed avere a disposizione numerosi strumenti di *governance* e meccanismi di attuazione. Questo consente loro, ad esempio, di attuare meglio la legislazione ambientale nazionale e comunitaria vigente. Va notato che, se per un verso, le Autorità Locali desiderano avere maggiore autorità insieme alla disponibilità di strumenti e meccanismi di gestione, per l'altro, non è detto che esse sostengano o incoraggino piani obbligatori. Dal punto di vista delle Autorità Locali, ampliare la discrezionalità decisionale ed attuativa è cosa diversa dal dovere obbligatoriamente stilare ed implementare piani.

Tre iniziative volontarie finalizzate alla protezione e miglioramento dell'ambiente urbano, adottate da numerose Autorità Locali dell'Unione sono l'Agenda 21 Locale, la Carta di Aalborg e gli Aalborg Commitments.

- Agenda 21 Locale (A21L) è un processo di pianificazione per la sostenibilità locale che fornisce, a livello mondiale, un quadro di riferimento per le attività delle Amministrazioni Locali a favore delle loro comunità nella implementazione dell'Agenda 21 adottata nel 1992 da più di 178 governi Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (Earth Summit), di Rio de Janeiro, Brasile.
- La Carta delle Città Europee per lo Sviluppo Sostenibile - Carta di Aalborg -, è il principale impegno per lo sviluppo sostenibile locale che fu adottata nel 1994 da 80 Autorità Locali europee e 253 Rappresentanti di organizzazioni internazionali, governi nazionali, istituti di ricerca, consulenti, nel corso della Prima Conferenza europea delle Città Sostenibili tenuta ad Aalborg, Danimarca. Con la adozione della Carta, le città europee e, più in generale, le comunità locali, si impegnano ad avviare processi di A21L, sviluppare piani di azione a lungo termine verso della sostenibilità, e promuovere la Campagna delle Città Europee Sostenibili. Ad oggi, più di 2.000 Autorità Regionali e Locali di 38 paesi diversi hanno sottoscritto la Carta di Aalborg.
- Gli Aalborg Commitments sono stati adottati nel giugno del 2004 in occasione della Quarta Conferenza Europea delle Città Sostenibili (Aalborg+10), alla quale presero parte 1000 rappresentanti di 46 paesi; 110 Autorità sottoscrissero in quella occasione i Commitments. I Commitments estendono le idee ed principi della Carta di Aalborg e forniscono alle Amministrazioni Locali uno specifico quadro di riferimento per definire *target* e compiti concreti al fine di migliorare il grado di sostenibilità locale. L'approccio proposto dagli Aalborg Commitments può rafforzare l'impegno in corso per la sostenibilità urbana ed aiutare a rivitalizzare i processi di A21L. Il processo per conseguire gli obiettivi degli Aalborg Commitments preveda tre fasi principali:
 - Analisi dello stato di fatto: verificare il grado di attuazione dei 10 temi dei Commitments e stabilire dove, per il futuro, siano necessari obiettivi più ambiziosi.
 - Obiettivi e tempi: discutere con gli *stakeholder* gli obiettivi da perseguire, le modifiche alle *policy* e le azioni da intraprendere, ed approvare in Consiglio comunale un set di obiettivi specifici e *target*.
 - Monitoraggio e *reporting*: definire un meccanismo per monitorare e registrare regolarmente i progressi ottenuti nel conseguire gli obiettivi ed i *target* stabiliti.

La misura in cui A21L ha realmente favorito forme di gestione urbana eco-efficiente e la diffusione di nuovi modelli di *governance* urbana nelle città europee, è stato l'oggetto di un recente Progetto LASALA (Local Authorities Self-Assessment of Local Agenda 21)⁶³, coordinato da ICLEI. Lo studio ha evidenziato che quelle amministrazioni locali che hanno investito in A21L o in processi simili, hanno tendenzialmente più successo

⁶³ www.localevaluation21.org

nell'implementare politiche ed iniziative locali per la sostenibilità. Questo processo di apprendimento relativo alle policy locali, in alcuni casi era frutto del supporto dei governi nazionali, ma nella maggior parte dei casi era dovuto alla partecipazione a *network*, (es. ICLEI, Eurocities), con il sostegno di altre amministrazioni locali e dalla Campagna delle Città Europee Sostenibili dell'Unione Europea.

È opportuno sottolineare che, mentre più delle 250 Autorità Locali osservate nel corso dello studio su A21L hanno adottato strumenti o attuato sistemi orientati alla gestione di specifici aspetti ambientali, il sistema di gestione ambientale proposto da questo GdL è un sistema generale per gestire tutte le questioni ambientali della città.

I risultati di un altro studio recente del Progetto DISCUS (Developing Institutional and Social Capacities for Urban Sustainability)⁶⁴, che ha visto coinvolte 40 città di tutta Europa, mostrano come le Amministrazioni Locali con un elevato livello di prestazioni e alti risultati hanno anche attivato dei buoni sistemi di *governance*, lavorando in collaborazione con cittadini, *stakeholder* e organizzazioni. Al contrario, le città con insoddisfacenti livelli di risultati nello sviluppo sostenibile locale, hanno attivato pochi o nessun processo di *governance*. Inoltre, è stato evidenziato che la definizione delle politiche ambientali è la chiave verso la sostenibilità. In effetti, in quasi tutti i casi, le Autorità Locali sono giunte a definire *policy* per la sostenibilità a partire dalla implementazione dalle politiche ambientali. La tutela dell'ambiente tende ad essere la "porta" attraverso la quale la sostenibilità entra nel *decision-making* dell'amministrazione locale.

La condizione dell'ambiente nell'area urbana è un elemento chiave per migliorare la competitività delle città ed è quindi un elemento di coesione a livello di Unione Europea. Un omogeneo ed elevato livello di qualità ambientale in tutte le città europee migliorerà la posizione di ogni singola città, e dell'Unione Europea nell'insieme, in un contesto globale. Inoltre, il degrado ambientale è associato spesso con i problemi sociali (salute delle classi povere, segregazione, ecc.) e quindi accresce le differenze fra i cittadini comunitarie con conseguenze sulle disparità regionali. Questi aspetti evidenziano l'importanza della dimensione ambientale nella Strategia di Lisbona dell'Unione Europea. Le proposte di Regolamento recentemente avanzate dalla Commissione europea per la futura politica di coesione dell'Unione, riconosce il ruolo chiave delle aree urbane nel processo di coesione.

2.4 Definizione dei Piani e Sistemi di gestione dell'ambiente urbano

Le definizioni di PGA e di SGA adottata dal GdL è illustrata di seguito. Maggiori dettagli circa le caratteristiche dei PGA e del processo proposto per la loro preparazione e realizzazione, sono contenuti nei capitoli 4 e 5.

Ai fini della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano, per il PGA è stata adottata la seguente definizione:

- Un Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano (PGA) è un documento strategico che stabilisce gli obiettivi e le politiche ambientali di breve, medio e lungo termine per un'area urbana. Esso definisce una *vision* chiara, la strategia complessiva ed il piano d'azione per conseguire obiettivi e *target*, così come un piano dei tempi e tutti gli elementi necessari per guidare ed indirizzare le decisioni gestionali.

L'obiettivo generale di un PGA, al di là dell'implementazione della legislazione ambientale in vigore, dovrebbe essere quello di ottenere un miglioramento continuo e misurabile delle *performance* ambientali nelle aree urbane, di conseguire un impatto positivo nella qualità della vita delle città, e ridurre le impronte ecologiche delle città sul territorio circostante, sull'ambiente regionale e quello globale.

- Nel contesto della Comunicazione, un PGA è inteso come l'organizzazione di tutte le questioni urbane che hanno implicazioni sulla qualità ambientale e sulle risorse naturali. Il PGA dovrebbe puntare alla sostenibilità ambientale, attraverso un approccio più globale o olistico alle politiche urbane (pubbliche e private), dando

⁶⁴ www.iclei.org/europe/discus

risposta così alle contraddizioni dovute al compartimentazione settoriale delle politiche. In ragione di ciò, la gestione coordinata degli aspetti ambientali non affronterà solo i potenziali conflitti tra le disposizioni normative, ma accentuerà le opportunità di sinergie tra i settori di *policy* alla ricerca della sostenibilità.

Il PGA sosterrà l'integrazione della componente ambientale nel *policy-making* urbano, come previsto dal Trattato di Amsterdam e confermato attraverso il c.d. Processo di Cardiff (vedi par. 2.1). Questo suggerisce che il *policy-making* ambientale potrebbe prevedere specifiche disposizioni al fine di assicurare la collaborazione tra i diversi settori dell'amministrazione (dipartimenti, direzioni, servizi) e con gli altri attori della *policy community*.

Il PGA proposto fa propri questi principi. Sarà un elemento essenziale della strategia di sviluppo urbano ed il processo previsto è analogo a quello di A21L ma è rinforzato e più efficace in ragione delle connessioni formali con altre *policy* urbane.

Come descritto nel capitolo 4, l'ambito di applicazione del PGA riguarda l'intera area urbana (i suoi effetti non sono limitati ai confini amministrativi della città), è pienamente integrato con tutte le *policy* urbane, coinvolge il pubblico, è monitorato ed implementato e, se necessario, può essere sottoposto a verifica. Il PGA definisce obiettivi e *target* che possono essere monitorati e valutati dall'Amministrazione Locale.

Ai fini della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano, per il SGA è stata adottata la seguente definizione:

- Il Sistema di Gestione Ambientale (SGA) è lo strumento che consente il controllo e l'indirizzo della implementazione del PGA, offrendo una base di riferimento per le decisioni gestionali. Il SGA ha un ruolo chiave per assicurare che i soggetti e le organizzazioni designate dalle Autorità Competenti eseguano gli adempimenti ambientali a loro carico, che gli strumenti dello sviluppo sostenibile siano implementati, che gli obiettivi del PGA siano considerati nel *decision-making* e che i progressi ottenuti siano regolarmente valutati.

Il SGA è generalmente uno strumento volontario, mentre i piani urbani (ambientali e non ambientali) sono oggetto di norme specifiche e talvolta sono obbligatori. Tali piani sono approvati dall'autorità competente (Giunta, Consiglio), ed hanno forza di legge. Per altro verso, le procedure per la definizione e implementazione di PGA e SGA mancano di formale approvazione e risultano quindi non incardinate nel sistema normativo. Se una procedura è costantemente disattesa si può verificare una non-conformità con gli obiettivi chiave del PGA (es. partecipazione, monitoraggio e valutazione dei risultati, revisione di obiettivi e *target*).

Nelle decisioni del GdL, la preoccupazione principale ha riguardato la necessità di integrare il SGA nella normale prassi amministrativa delle Autorità locali, senza che risulti un ulteriore aggravio organizzativo. Quindi, l'approccio adottato dal GdL è stato quello di definire gli elementi minimi del sistema di gestione necessari a preparare, implementare, valutare e rivedere il PGA. Questo ha allontanato la discussione dal tema della relazione gerarchica tra PGA ed SGA e da quello relativo a quale SGA dovrebbe essere adottato per la città.

In sintesi, il GdL non dà indicazioni circa il SGA normato da adottare, ma raccomanda di stabilire un set di procedure che comprendano una analisi ambientale iniziale, l'attribuzione di responsabilità, la definizione di obiettivi e *target*, l'allocazione di risorse utili a conseguire gli obiettivi, i meccanismi di *audit* e monitoraggio con relative misure correttive, gli strumenti di *reporting*, la verifica o la certificazione del sistema. Questi elementi procedurali sono illustrati dettagliatamente nel capitolo 5.

2.5 Piani e sistemi di gestione dell'ambiente urbano in Stati dell'Unione europea

Il GdL ha eseguito una ricognizione circa la situazione esistente nel campo della pianificazione ambientale in diversi Stati Membri UE (Belgio - Regione fiamminga, Danimarca, Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia, Regno Unito). La ricognizione, i risultati sono descritti nell'Allegato 4, era finalizzata a determinare i temi e gli elementi procedurali che potrebbero essere parte di uno schema

comune di PGA per gli Stati Membri. Gli aspetti di natura strettamente legislativa non sono stati considerati in modo approfondito.

La ricognizione ha rivelato che ci sono un certo numero di elementi comuni nelle esperienze sviluppate negli Stati Membri monitorati, sebbene si registrino chiare differenze nei contesti legislativi dei paesi dell'Unione Europea. Solo in quattro casi sono stati rilevati obblighi legali formalizzati relativi a piani di gestione ambientale.

Circa la obbligatorietà o meno del PGA, possono essere fatte diverse considerazioni generali:

- Nella grande maggioranza di casi, i temi ambientali principali sono comuni. In alcuni casi, sono associati insieme in gruppi - *cluster* - in ragione delle strategie di *policy* alle quali fanno riferimento (trasporto, energia, edilizia, ecc.) mentre in altri casi sono rappresentate come specifiche matrici ambientali (aria, acqua, rifiuti, ecc.). Risultano largamente adottati piani che includono aspetti economici e problemi sociali.
- L'area geografica di applicazione del PGA differisce da paese a paese e ciò dipende dai diversi sistemi di governo e dal grado di decentramento amministrativo.
- I processi di implementazione sono sempre compatibili con quelli realizzati nell'ambito di A21L (in alcuni casi la conformità con A21L è formalmente richiesta).
- In quasi tutti i casi rilevati, sono stati adottati meccanismi di *reporting* e di consultazione.

Una buona pratica di PGA è rappresentata dalla *Leicester Environment Strategy* nel Regno Unito:

- La *Leicester Environment Strategy* è stata definita dopo una approfondita consultazione con tutti i principali *stakeholder* e definisce una *vision* globale accompagnata da obiettivi strategici, obiettivi e *target* che coprono tutti le principali questioni ambientali. Gli elementi chiave della *Leicester Environment Strategy* sono:
 - una *vision* ambientale di lungo termine;
 - ampie finalità strategiche;
 - obiettivi molto specifici e *target* (non tutti gli obiettivi hanno necessariamente *target* correlati - questi possono essere aggiunti in seguito);
 - un Piano di Azione con l'elenco di progetti ed iniziative che concorrono alla attuazione della Strategia (più azioni possono concorrere per lo stesso obiettivo, alla luce di sviluppi tecnici e politici).
- La *Leicester Environment Strategy* è basata su sette dichiarazioni di principio, ognuna associata ad obiettivi generali, obiettivi specifici, *target* e azioni. I sette principi sono: aumentare la consapevolezza sull'ambiente; eliminare l'inquinamento; realizzare un sistema di trasporto sostenibile; usare acqua, energia e risorse naturali saggiamente; eliminare i rifiuti; proteggere la biodiversità; promuovere l'accesso, l'uso ed il godimento dell'ambiente per tutti.
- La *Leicester Environment Strategy* affronta inoltre una delle sfide da affrontare per implementare un PGA, del tipo proposto dal GdL, nelle situazioni dove il Consiglio non ha poteri sull'intera città. La *partnership* attivata dalla *Leicester Environment Strategy*, ad esempio, non include i Consigli di Oadby e Wigston o Blaby District, che tuttavia fanno parte delle periferie di Leicester.

Il PGA proposto dal GdL è basato, per quanto possibile, su procedure già in uso negli Stati Membri, con l'obiettivo di minimizzare gli sforzi di adattamento per quelle Autorità Locali che sono già attive nella gestione dell'ambiente urbano. In effetti, il PGA dovrebbe sostenere i Piani nazionali (quando esistono) e dovrebbe rinforzare la loro implementazione, in ragione dell'approccio integrato proposto. Il meccanismo flessibile proposto per la costruzione del PGA consentirà, in futuro, l'adattamento necessario per le mutate modalità, così come illustrato nel capitolo 4.

L'adozione di un SGA è fatta su base volontaria in tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea. Tuttavia, un numero crescente di Autorità Locali sta adottando SGA normati. La Commissione Europea ha sviluppato il sistema volontario EMAS (Eco Management Audit

Scheme). Altri SGA sono ecoBudget e ISO 14001. Dettagli su questi sistemi sono contenuti nell'Allegato 5.

Una Raccomandazione finalizzata ad integrare le esperienze dai paesi dell'Unione Europea sulla contabilità ambientale, è stata adottata dal Consiglio d'Europa nel 2004⁶⁵. La Raccomandazione ha l'obiettivo di sviluppare un approccio omogeneo che raccolga tutti i sistemi in uno standard europeo comune e richiedere sistematicamente a tutti gli Stati Membri di associare ai documenti strategici economici e sociali una valutazione di sostenibilità eseguita attraverso un set di indicatori ambientali.

In relazione alla implementazione del PGA proposto, qualsiasi SGA può essere usato purché coerente con le caratteristiche raccomandate dal GdL.

⁶⁵ "Environmental Accounting as a Sustainable Development Tool", Raccomandazione 1653 (2004) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa - Commissione Ambiente, Agricoltura e Affari locali e regionali).

3. LE RAGIONI DEI PIANI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

3.1 Benefici per l'implementazione dei piani gestione dell'ambiente urbano

Il PGA proposto giocherà un ruolo importante per assistere gli Stati Membri e le aree urbane a conseguire la conformità con la legislazione ambientale comunitaria. Il PGA dovrebbe essere sviluppato dalla "Autorità Competente" (vedi par. 4.3) in cooperazione con altri *stakeholder* ed in modo coerente con i piani in vigore e dovrebbe rappresentare il piano generale che raggruppa obiettivi e programmi ambientali dell'area urbana in una politica (la strategia ambientale) per l'area.

Come specificato, il PGA proposto completa il sistema urbano di pianificazione, poiché la sua finalità è guidare l'integrazione ed il coordinamento della componente ambientale nei piani che non sono a diretta finalità ambientale (piani territoriali, trasporto, sviluppo locale, turismo, ecc.). Il PGA proposto dovrebbe avere una flessibilità tale da potersi adattarsi ai sistemi di pianificazione strategica adottati in molte città. Questo ultimo punto è forse il più rilevante per assicurare l'accettabilità e la diffusa adozione dei PGA. Un ulteriore elemento chiave del PGA è assicurare l'armonizzazione e la standardizzazione in tutta Europa, delle *policy* concernenti la qualità dell'ambiente urbano e delle procedure di implementazione della legislazione comunitaria.

Di recente è stato concluso uno studio circa i costi e benefici per le città dell'UE25, relativi alla preparazione e adozione di PGA, SGA e Piani per il trasporto urbano sostenibile (Commissione Europea - DG Ambiente, 2004a). Per lo studio sono state identificate tutte le 462 capitali e città con più di 100.000 abitanti dell'EU25, e sono stati usati dati ufficiali di censimento nazionale. L'analisi si è concentrata su quelle città che hanno fornito informazioni, in risposta ad un questionario, circa i costi e benefici dei loro piani e sistemi di gestione.

Nello studio, la valutazione dei benefici per le autorità comunali relativi alla adozione di PGA era stata effettuata attraverso uno studio qualitativo. Questo, perché risulta molto difficile quantificare i benefici organizzativi che possono essere ottenuti, e perché è assai improbabile che siano molte le città che valutano in modo accurato tali benefici. Le città sono state chiamate a fornire informazioni sui benefici, misurandoli su una scala di valori costruita su 28 criteri di *performance*, raggruppati in 6 temi. Delle 21 città che hanno risposto all'indagine, 19 sono state in grado di fornire informazioni qualitative relative alla realizzazione del loro PGA usando la scala di misurazione dei benefici proposta. Una sintesi delle risposte ottenute per ciascuno dei 28 criteri di *performance* è illustrata nella Tabella 2.

Le discussioni in seno al GdL hanno evidenziato come siano differenziati in ogni paese i benefici attesi dall'attuazione dei PGA:

- In Belgio, ad esempio, dove le città fiamminghe hanno ottenuto significativi progressi in relazione all'integrazione dei diversi piani di *policy*, la proposta di un Piano che riguarda la gestione ambientale ed il trasporto sostenibile sarebbe certamente vista come un miglioramento sulla strada della piena integrazione.
- In Francia, dove il grado di decentramento amministrativo è relativamente modesto rispetto ad altri paesi, le responsabilità in campo ambientale sono suddivise tra molte istituzioni. La responsabilità decisionale ed attuativa delle *policy* ambientali è diffusa tra quattro o cinque istituzioni, tutte con i loro propri obiettivi e sistemi decisionali. Un beneficio evidente relativo all'adozione dei PGA in questo paese riguarda l'opportunità di coordinare l'azione delle istituzioni diverse e richiedere a tutti i livelli amministrativi di definire obiettivi ambientali comuni per l'area urbana.
- In Svezia, dove il Piano Generale previsto dallo *Swedish Planning and Building Act* è lo strumento che assicura la composizione equilibrata degli interessi sociali, ecologici ed economici nelle aree urbane, il PGA può rappresentare la componente ambientale del Piano Generale.

Tabella 2: Valutazione qualitativa dei benefici di un PGA

Elenco dei criteri usati per la valutazione delle performance di piani di gestione ambientale (28)	Città che hanno segnalato benefici (%)		
	Si	No	Sconosciuto
<i>Tema: Qualità dell'aria, rumore e cambiamenti climatici</i>			
Miglioramento della qualità dell'aria	63	21	16
Riduzione delle emissioni di gas serra	74	10	16
Riduzione del numero di famiglie esposte al rumore superiore a 55 dB	63	16	21
Miglioramento della qualità dell'aria <i>indoor</i>	21	32	47
Incremento della quantità di acquisti verdi	79	5	16
Riduzione dei consumi energetici	79	5	16
Incremento di energia da fonti rinnovabili	84	11	5
<i>Tema: Risorse idriche e uso dei pesticidi</i>			
Miglioramento della qualità dell'acqua	67	11	22
Riduzione dei consumi idrici	63	21	16
Miglioramento della qualità dell'acqua potabile	42	32	26
Riduzione del rischio di inondazione	37	37	26
Riduzione dell'uso di pesticidi	53	10	37
<i>Tema: Conservazione della natura, aree verdi e biodiversità</i>			
Incremento del numero/estensione di aree protette	84	16	0
Incremento delle differenti specie animali e vegetali	61	6	33
Miglioramento delle aree verdi esistenti	79	16	5
Incremento del numero/estensione di aree verdi	74	21	5
<i>Tema: Gestione dei rifiuti, uso delle risorse e suoli contaminati</i>			
Incremento dei rifiuti riciclati	90	5	5
Riduzione della produzione di rifiuti	63	16	21
Riduzione delle aree contaminate	68	16	16
Riduzione dell'impronta ecologica	37	16	47
<i>Tema: Ambiente urbano e mobilità</i>			
Miglioramento della pulizia stradale	63	32	5
Riduzione della dispersione urbana	47	27	26
Miglioramento della qualità della vita per gli abitanti	63	16	21
Incremento del numero di cittadini soddisfatti della qualità ambientale	53	16	21
Riduzione dei graffiti	26	37	37
Riduzione degli spostamenti	47	21	32
<i>Tema: Edilizia sostenibile e sicurezza delle costruzioni</i>			
Miglioramento della sostenibilità nella costruzione degli edifici	63	21	16
Miglioramento della sicurezza delle costruzioni	47	26	27

Un ulteriore elemento a favore (o contro) il PGA riguarda l'integrazione con altri settori di *policy*, che potrebbero non accettare procedure definite dal settore ambientale, se non coinvolti direttamente nella definizione, gestione e implementazione del PGA. Un beneficio del PGA può riguardare il rafforzamento della rilevanza del settore ambientale in relazione agli altri settori dell'Amministrazione.

Il processo partecipativo previsto per la definizione del PGA può contribuire ad elevare il grado di consapevolezza fra *stakeholder* e cittadini su problemi ambientali e sulla necessità di integrare le politiche ambientali nelle aree urbane. Il risultato finale dovrebbe essere un PGA che affronta un numero significativo di problemi ed identifica azioni, tenendo conto degli esiti dei processi partecipativi con gli *stakeholder*, per ciascuno degli obiettivi specifici (vedi par. 4.1) identificati.

Preparare un PGA utilizzando criteri e indicazioni comunitari chiari, può essere un reale beneficio e rappresenta un'opportunità per migliorare la comprensione circa l'integrazione delle *policy* ambientali e lo sviluppo sostenibile fra decisori pubblici ed il pubblico generale. I benefici complessivi sarebbero quelli di consolidare le politiche ambientali urbane a livello locale ed aiutare a realizzare l'integrazione delle politiche ambientali nelle città e nelle aree urbane. Questo dovrebbe consentire l'integrazione degli aspetti ambientali nelle *policy* di altri settori (es. pianificazione per la destinazione e l'utilizzazione dei suoli, trasporto, energia), ed ottenere come risultando una politica ambientale urbana efficace riconosciuta dai cittadini.

L'esperienza pratica per l'implementazione di SGA in diversi Stati Membri UE evidenzia significativi benefici nelle *performance* ambientali e gestionali. A breve termine (non necessariamente a medio o lungo termine) sono stati registrati miglioramenti nella qualità dell'ambiente, nella raccolta differenziata, nel risparmio idrico ed energetico, nel consumo di beni e prodotti "verdi". In relazione agli aspetti gestionali, sono stati notati i seguenti benefici:

- Obiettivi e *target* ambientali più affinati nelle politiche delle Autorità Locali;
- Migliore consapevolezza delle Autorità Locali e del personale circa i problemi ambientali e gli impatti generati;
- Migliore capacità di uso delle buone pratiche;
- Comunicazione più efficace e migliore partecipazione degli *stakeholder*;
- Aumento del senso di responsabilità di Dirigenti e Funzionari pubblici in relazione ad impatti ambientali nella gestione amministrativa ordinaria;
- Migliore immagine pubblica e visibilità per l'Autorità Locale, che consente un dialogo favorevole, e rappresenta un esempio per la comunità e le imprese;
- Aumento della capacità di integrare e coordinare i molti strumenti di gestione dello sviluppo locale e dell'ambiente al fine di migliorarne l'efficacia.

Inoltre, è stato segnalato dalle Autorità Locali che stanno emergendo segnali di potenziali vantaggi indiretti relativi all'uso di SGA:

- Migliore auto-organizzazione;
- Crescita di consapevolezza circa un approccio "precauzionale" contro i rischi e la produzione di rifiuti;
- Definizione di obiettivi chiari e miglioramento continuo;
- Modifiche del comportamento amministrativo dovuto alla valutazione periodica degli obiettivi raggiunti, miglioramento delle competenze e più grande motivazione del personale;
- Integrazione gestionale, verticale ed orizzontale, delle attività dell'ente.

3.2 Ostacoli all'implementazione dei Piani di gestione dell'ambiente urbano

I principali ostacoli percepiti in relazione alla definizione e attuazione dei PGA sono connessi al carico di lavoro addizionale (in termini di tempo e manodopera); tali ostacoli sono percepiti sia a livello nazionale, sia quello locale. Questo è particolarmente rilevante per quegli Stati Membri che hanno già stabilito per le città obblighi di pianificazione e adempimenti per la gestione dell'ambiente.

L'implementazione di un PGA richiede sforzi addizionali che devono essere giustificati attraverso un chiaro, dimostrabile valore aggiunto (es. quelli illustrati in Tabella 2). Secondo quanto proposto dal GdL, il PGA non deve sostituire i piani esistenti, deve conseguire benefici visibili per cittadini e contribuire - come minimo - all'adempimento degli obblighi di pianificazione ambientale previsti dalla normativa comunitaria (vedi Allegati 3 e 4). In particolare, l'adozione di un PGA non dovrebbe comportare per le autorità di pianificazione l'allocazione di risorse addizionali per implementare le Direttive ambientali in vigore. Comunque, ciò non preclude lo stanziamento di risorse che possono essere richieste per la preparazione del PGA.

Due ulteriori tipi di ostacoli devono essere considerati per l'introduzione di un PGA:

- Per convincere le amministrazioni cittadine a cambiare il loro modo di lavorare e rendicontare, dovrebbe essere assicurato maggiore tempo per la decisione e più flessibilità per il processo decisionale;
- I piani a scala urbana, molto spesso, discendono da piani definiti ai livelli amministrativi sovraordinati (piani provinciali e regionali) e ad essi devono essere saldamente collegati. I piani provinciali o regionali sfuggono dalla potestà delle amministrazioni comunali che si trovano nella impossibilità di influire sui contenuti e

l'implementazione. Questa difficoltà potrebbe essere risolta se l'Autorità Competente per il PGA è nominata da ciascuno Stato Membro, nel rispetto delle specificità locali e con il coinvolgimento pieno di tutti livelli di governo.

Il GdL ha convenuto sulla circostanza che le Autorità Locali abbiano bisogno di adottare strumenti di *management*. Comunque, è stato osservato che EMAS e ISO 14001 sono considerati troppo burocratici e difficili da integrare nella prassi amministrativa ordinaria. In base ai contributi inviati dai componenti il GdL e dell'analisi di progetti finanziati dall'Unione Europea⁶⁶, gli ostacoli circa l'adozione di SGA possono essere in generale, raggruppati in tre categorie:

- Mancanza (o debolezza) di mandato politico per gli obiettivi degli SGA e difficoltà di istituzionalizzare le responsabilità: Questo ostacolo è relativo alla difficoltà delle Amministrazioni comunali di completare tutte le fasi delle politiche ambientali e alla debole organizzazione delle strutture amministrative che spesso non risultano adeguate ad assicurare la predisposizione, l'implementazione e il mantenimento dei SGA. Queste difficoltà sono il risultato inevitabile di insufficienti risorse rese disponibili alle Amministrazioni e carenza di figure professionali specializzate.
- Complessità pratiche dei SGA: La complessità tecnica di ciascun *step* del processo previsto per la definizione, implementazione e mantenimento di un SGA (es. ostacoli a raccogliere nuove informazioni ed organizzare quelle esistenti; problemi di applicazione della normativa ambientale e l'esecuzione delle procedure del sistema; vincoli burocratici) possono rappresentare ostacoli insormontabili per la sua adozione ed "oscurano" i benefici potenziali dei SGA.
- Diversità dei contesti locali e nazionali: Le differenze istituzionali nell'UE, in termini di relazioni tra i livelli nazionale, regionale e locale e dentro le stesse amministrazioni cittadine, potrebbero comportare ostacoli specifici alla implementazione dei SGA. Anche le esperienze sviluppate con precedenti iniziative di gestione ambientale differiscono in modo significativo nei diversi paesi UE. Infine, alcune aree urbane possono avere specifiche caratteristiche territoriali e climatiche e richiedere per questo specifici sistemi di gestione.

La definizione di SGA adottata dal GdL (vedi par. 2.4) dovrebbe contribuire a superare alcuni di questi ostacoli, poiché ha assicurato abbastanza flessibilità nella implementazione del PGA (non è raccomandato nessun tipo specifico di sistema di gestione), ma allo stesso tempo ha stabilito un numero minimo degli elementi procedurali.

3.3 Costi dei Piani e dei Sistemi di gestione dell'ambiente urbano

La preparazione di un PGA e la sua implementazione attraverso un SGA, potrebbe non solo assicurare all'area urbana la conformità normativa in campo ambientale ma anche avviarla verso un processo dinamico e continuo di adattamento operativo ed organizzativo, al fine di ridurre in modo stabile gli impatti sull'ambiente. È anche probabile che si colgano meglio nuove opportunità per evitare lo spreco di risorse e contenere così i costi.

Comunque, il carico di lavoro addizionale che comportano PGA e SGA rappresenta un problema specie per quelle Autorità Locali dove le politiche ambientali non rappresentano una questione "calda" e competeranno con, ad esempio, le politiche per l'edilizia e per lo sviluppo economico. Poiché il numero dei funzionari dedicati all'ambiente in anni recenti si è ridotto, queste Autorità Locali non vedono di buon occhio attività addizionali da realizzarsi in questo settore. È importante sottolineare che il carico di lavoro addizionale può essere giustificato esclusivamente con un miglioramento delle *performance* dell'ambiente urbano.

È difficile quantificare con precisione i costi relativi all'implementazione di PGA e SGA, così come è ugualmente complicato determinare l'ammontare totale. I costi dipendono dalle dimensioni dell'area urbana, dai compiti e dalle procedure gestionali, dal numero di personale coinvolto, dal livello di reddito, ecc. Ancora più difficile risulta quantificare i benefici o i risparmi in termini di costi che derivano dall'adozione di PGA e SGA.

⁶⁶ EURO-EMAS, Pan-European Local Authority Eco-Management & Audit Scheme (LIFE98 ENV-UK-000605)

Informazioni sul costo stimato che le autorità cittadine devono sostenere per adottare PGA e SGA, sono fornite dallo studio menzionato nel par. 3.1 (Commissione Europea - DG Ambiente, 2004a). I risultati di questo studio, che erano basati su dati forniti da alcune città della UE25 dotate di PGA e SGA, sono sintetizzati nella Tabella 3 relativa ai costi medi sostenuti dalle autorità cittadine per preparare un PGA e nella Tabella 4 relativa ai costi medi per definire e attivare un SGA. Nella Tabella 4, i costi stimati sono articolati nelle diverse fasi di implementazione di un SGA: definizione, attivazione, verifica/certificazione iniziale e mantenimento.

Gli esempi seguenti, segnalati dai membri del GdL, forniscono una ulteriore indicazione circa i costi relativi a PGA e SGA.

- Nel Surrey (Regno Unito), attraverso *partnership* strategiche, è stata sviluppata una *vision* a lungo termine - *Surrey in 2020* - per la sostenibilità sociale, economica ed ambientale della contea. È stata definita una Strategia della Comunità per implementare questa *vision*, basata su una approfondita analisi delle informazioni esistenti ed una consultazione ampia che usa l'analisi degli scenari. Per gestire la Strategia della Comunità sono necessarie tre risorse a tempo pieno con un budget di 93.150 Euro (principalmente per indagini/analisi, produzione di materiale pubblicitario/informativo e supporto a riunioni locali e/o eventi). Non si riceve nessun appoggio diretto dal governo, ma c'è l'accesso a fondi attraverso il *Public Service Agreement* (PSA). Questo consente al Consiglio di vincolare risorse per sostenere i progetti di *partnership* per il settore pubblico, molti dei quali sono definiti nell'ambito della Strategia della Comunità.
- La Municipalità di Celje (Slovenia) ha organizzato le attività di A21L per più di un anno. Ha contrattualizzato sei esperti esterni per la preparazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente, dell'Economia e della Società, per organizzare *workshop* e preparare la proposta di A21L. L'Autorità Municipale ha destinato un funzionario per predisporre la A21L. Anche un certo numero di *stakeholder* hanno partecipato al processo. I costi stimati si aggirano sui 13.000 Euro (non sono considerati i costi del funzionario municipale).
- La municipalità di Maribor (Slovenia) ha preparato le attività di A21L negli anni 1999-2000. Il Gruppo A21L era costituito da quindici esperti esterni ed un gruppo interno di coordinamento costituito da venticinque impiegati. Sono stati organizzati quindici *workshop* tematici ed un Forum di venti esperti ha lavorato nella preparazione di A21L. Il Consiglio Municipale ha adottato il programma della protezione ambientale (A21L) nel 2001. I costi totali per la preparazione di A21L ammontano a circa 60.000 Euro.
- La città di Växjö (Svezia) implementa il sistema ecoBudget. Una stima grezza relativa alle attività svolte e dei costi indica che l'amministrazione di Växjö ha impiegato circa 12.500 ore di lavoro distribuiti in 2,5 anni (5.000 ore/anno), con un costo pari a 280.000 Euro (112.000 Euro/anno). Queste cifre includono solo i costi di personale, ma non comprendono alcuna spesa generale. Inoltre, non sono stati considerati i costi per l'implementazione degli interventi.
- Lewes District Council (Regno Unito) ha implementato un EMAS, i cui costi e benefici sono difficili da determinare. Alcune attività effettuate dal personale nell'ambito delle loro lavoro quotidiano sono incluse nel SGA, specialmente l'adempimento di funzioni normate (monitoraggio delle emissioni sonore, misura del rendimento energetico degli edifici, ecc.). L'esecuzione di queste attività accresce il tempo che il personale dedica alla gestione ambientale. Tuttavia, tali attività devono essere realizzate anche in assenza di EMAS e questo costo non avrebbe potuto essere stato evitato. Risulta difficile quantificare i benefici ambientali mentre si possono rilevare i risparmi economici attraverso la gestione sostenibile di energia, rifiuti, acqua, ecc. Il budget destinato nel 2004 ad EMAS da parte del *Lewes District Council* è illustrato nella Tabella 5.

Tabella 3: Costi per la predisposizione di un PGA

Voci di costo	Costi medi dell'autorità comunale per definire un PGA		
	Stima media (€350/giornata-uomo)	Stima massima (€450/giornata-uomo)	Stima minima (€300/giornata-uomo)
Amministrazione comunale	€ 231.665	€ 264.711	€ 215.143
Consulenti esterni	€ 16.732	€ 21.513	€ 14.342
Totale	€ 248.398	€ 286.244	€ 229.485

Tabella 4: Costi dell'Amministrazione comunale per l'implementazione di un SGA

Voci di costo	Costi medi dell'autorità comunale per implementare un SGA		
	Stima media (€350/giornata-uomo)	Stima massima (€450/giornata-uomo)	Stima minima (€300/giornata-uomo)
<i>Definizione del SGA</i>			
Amministrazione comunale	€ 140.203	€ 172.916	€ 123.846
Consulenti esterni	€ 5.833	€ 7.500	€ 5.000
<i>Operazioni del SGA</i>			
Amministrazione comunale (annuale)	€ 62.940	€ 78.580	€ 55.120
Consulenti esterni (annuale)	€ 875	€ 1.125	€ 750
<i>Registrazione/certificazione e mantenimento del SGA</i>			
Registrazione/certificazione	€ 53.466	€ 60.466	€ 49.966
Audit (annuale)	€ 12.784	€ 14.784	€ 11.784

Tabella 5: Costi di mantenimento per l'EMAS del Lewis District Council (Regno Unito)

Voci di costo	2002-2003 (reale)	2003-2004 (stimato)	2003-2004 (stimato)	2004-2005 (stimato)
Impiegati	€ 43.193	€ 45.514	€ 52.665	€ 56.621
Uffici	€ 2.193	€ 2.221	€ 2.221	€ 2.293
Trasporti	€ 4.715	€ 802	€ 502	€ 545
Approvvigionamenti e Servizi	€ 21.063	€ 22.915	€ 20.092	€ 23.316
Servizi di supporto	€ 29.239	€ 34.709	€ 33.276	€ 34.580
Spesa Totale	€ 96.103	€ 106.161	€ 108.756	€ 117.355
Costo per abitante	€ 1.10	€ 1.15	€ 1.17	€ 1.26

Nella Tabella 5, i costi per "Impiegati" rappresentano i costi sostenuti per questa attività dal Dipartimento della Salute Ambientale, Pianificazione ed Edilizia. I costi per "Uffici" nel 2003-2004 e 2004-2005 includono una quota supplementare per lavori di adeguamento. I costi per "Approvvigionamenti e Servizi" e "Servizi di supporto" riguardano i costi dell'Amministrazione per la stesura della Dichiarazione ambientale e le attività del verificatore esterno. Spese "Servizi di supporto" riguardano il costo del monitoraggio e di assistenza allo *Environment Steering Group*.

Il GdL si è in generale trovato d'accordo sul fatto che non è agevole quantificare precisamente i benefici netti relativi all'adozione di PGA, tuttavia è possibile affermare che i benefici sono superiori alle risorse allocate e costi sostenuti.

4. CARATTERISTICHE DEL PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

4.1 Finalità del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Il PGA dovrebbe affrontare tutte le questioni ambientali attinenti la scala area urbana tenendo conto della diversità locale, ma non dovrebbe trascurare l'impatto al livello regionale e globale. Il GdL raccomanda che il PGA includa una serie di requisiti minimi e rimanendo sufficientemente flessibile per adattarsi agli obiettivi specifici. In ragione del fatto che i problemi sono specifici di un'area e riguardano il contesto urbano e i bisogni locali, risulta difficile elencarli in modo esaustivo.

Il GdL propone che il PGA includa i seguenti aspetti:

- Problemi attinenti la qualità della vita e la salute umana
- Impatti da e sui cambiamenti climatici (mitigazione ed adattamento)
- Protezione dei sistemi naturali e habitat
- Migliore gestione delle risorse e dei rifiuti
- Integrazione dell'ambiente nelle politiche di sviluppo urbano
- Questioni che sono oggetto di legislazione comunitaria
- Problemi specifici della dimensione locale

In relazione al contenuto del PGA, sono stati inizialmente considerati due schemi alternativi:

- uno schema che prevede un "approccio verticale" orientato ai temi, per coprire le "tradizionali" matrici ambientali, come aria, acqua, rumore, suolo e rifiuti.
- uno schema che prevede un "approccio strategico" che considera la dimensione orizzontale delle politiche urbane come: efficienza energetica; emissioni di gas serra ed altri problemi attinenti la mitigazione dei cambiamenti climatici; impronta del sigillo di suolo; conservazione degli habitat naturali (ecosistemi); adattamento ai cambiamenti climatici (prevenzione di inondazioni).

La schema secondo un "approccio strategico" è più coerente con i principi dello "sviluppo sostenibile" rispetto l'approccio tradizionale, ed è coerente con il disegno dell'Unione Europea finalizzato ad implementare le sue diverse strategie.

Gli Aalborg Commitments, adottati nel corso della Quarta Conferenza Europea delle Città Sostenibili nel 2004 (vedi par. 2.3) forniscono i meccanismi utili a creare sinergie tra entrambi gli approcci descritti e garantiscono un livello appropriato di flessibilità. Le caratteristiche chiave degli Aalborg Commitments, che consistono in cinquanta impegni raggruppati in dieci temi (vedi Allegato 6), sono:

- La responsabilità di attuazione rimane interamente in capo alle città
- Rappresentano un quadro di riferimento comune per sviluppare gli obiettivi di sostenibilità locale
- Modalità di approccio e problemi sono già stati ampiamente affrontati da più di 2.000 Autorità Locali, con buone opportunità di sviluppare alleanze e sinergie (es. *network*).
- La stretta relazione tra il processo di Aalborg e la A21L è vantaggioso e potrebbe facilitare quelle città già coinvolte in A21L.

Il GdL ha concordato sul fatto che i temi e gli obiettivi del PGA dovrebbero essere definiti a partire dalla dimensione ambientale degli Aalborg Commitments. Gli Aalborg Commitments rappresentano quindi un quadro generale di riferimento per il PGA.

Gli Aalborg Commitments sono definiti a scala ampia, a valenza generale, in linea con i principi dello sviluppo sostenibile sono stati aggregati in cinque aree di intervento:

1. Integrazione delle politiche e *governance* ambientale - *Governance*, partecipazione del pubblico e *partnership* locali, conformità con la legislazione comunitaria e formale integrazione della componente ambientale nelle politiche settoriali
2. Protezione dell'ambiente naturale - Riduzione dei consumi energetici, promozione di energie rinnovabili, riduzione dell'inquinamento
3. Gestione sostenibile delle risorse naturali - Cambio dello stile di vita e delle pratiche di gestione
4. Ambiente e salute - Collegamenti tra questioni ambientali e tutela della salute
5. Cambiamenti climatici e responsabilità sull'ambiente globale - Cambiamenti climatici e impatto ambientale delle aree urbane a livello regionale e globale, principi di giustizia ambientale

I quattordici obiettivi specifici che il PGA dovrebbe considerare, sono stati definiti a partire dalle cinque aree di intervento generali, come illustrato nella Tabella 6. Il collegamento tra gli obiettivi specifici ed i dieci temi degli Aalborg Commitments è illustrato nella Tabella 6.

Tabella 6: Aree di intervento e obiettivi specifici per il PGA

Aalborg Commitments	Aree di intervento	Obiettivi specifici
A1. Governance	I1. Integrazione delle politiche e <i>governance</i> ambientale	O1. Migliorare il livello di consapevolezza ed il coinvolgimento dei cittadini e degli altri <i>stakeholder</i> riguardo le <i>performance</i> ambientali della città.
A2. Gestione locale per la sostenibilità		O2. Conseguire la conformità con la legislazione comunitaria rilevante per le politiche urbane. O3. Assicurare la piena integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche e nei programmi settoriali delle città.
A3. Risorse naturali comuni	I2. Protezione dell'ambiente naturale	O4. Ridurre l'inquinamento di aria, acqua e suolo. O5. Promuovere la biodiversità, estendere e proteggere aree naturali e spazi verdi. O6. Ridurre il consumo di energia primaria ed incrementare la quota di energia da fonti rinnovabili.
A4. Consumo responsabile e stili di vita	I3. Gestione sostenibile delle risorse naturali	O7. Evitare e ridurre i rifiuti incrementando riuso e riciclaggio.
A5. Pianificazione e Progettazione urbana		O8. Ridurre la percentuale del consumo di suolo per lo sviluppo e prevenire la dispersione urbana.
A6. Migliore mobilità, meno traffico		O9. Ridurre il bisogno di trasporto.
A7. Azione locale per la salute	I4. Ambiente e salute	O10. Ridurre le disuguaglianze nella tutela della salute causate da fattori ambientali.
A8. Economia locale sostenibile	Aspetti ambientali compresi in I3	
A9. Equità e giustizia sociale	Aspetti ambientali compresi in I1, I4 e I5	
A10. Da locale a globale	I5. Cambiamenti climatici e responsabilità sull'ambiente globale	O11. Ridurre le emissioni di gas serra. O12. Ridurre l'impatto negativo delle città sull'ambiente globale. O13. Attuare i principi di giustizia ambientale. O14. Ridurre l'esposizione ai rischi ambientali.

Gli obiettivi specifici identificati nella Tabella 6 sono identificati per coprire i principali temi ambientali ed integrare la legislazione comunitaria. Chiaramente gli obiettivi devono essere considerati in modo correlato. La principale finalità del PGA è consentire un approccio integrato per conseguire tali obiettivi. Le *partnership* ed il processo di partecipazione (vedi par. 4.2) potrebbero essere parte di questi obiettivi da estendere alle politiche non ambientali.

Gli obiettivi specifici, sebbene definiti a scala generale, aiuteranno a definire obiettivi locali e focalizzare il contenuto tematico del PGA.

Il GdL ha sottolineato che, mentre i temi considerati e gli obiettivi rappresentano specifici obblighi del PGA in tutta l'Unione, i *target* e le modalità per conseguirli sono definiti localmente, nel caso non siano previsti dalla legislazione (es. qualità di aria, rumore) o da ragioni legate alla prevenzione dei rischi per la salute pubblica. A ciascun obiettivo dovrebbe essere associato almeno un *target* ed essere collegata una azione, al fine di dare attuazione al PGA nell'area urbana di riferimento.

Nell'Allegato 7, gli obiettivi specifici proposti per i PGA sono comparati con iniziative realizzate in cinque paesi UE (Belgio, Germania, Slovenia, Svezia, Gran Bretagna) ed il progetto comunitario PRESUD⁶⁷. L'affinità tra gli obiettivi proposti e quelli normalmente sperimentati in Europa risulta evidente. Ancora una volta, è opportuno sottolineare che il meccanismo flessibile previsto per il PGA consente la conformità con la normativa e le procedure attive a livello di ciascuna nazione.

L'approccio proposto fornisce un quadro di riferimento per lo sviluppo di PGA che contemplino obiettivi praticabili. Gli elementi chiave del piano sono definiti a partire dal contesto e dalle iniziative esistenti, e non rappresentano nuovi impegni per le città che già lavorano in direzione dello sviluppo sostenibile. La flessibilità del PGA è assicurata dal processo decisionale adottato per definire i *target* locali e le azioni, entrambi calibrati alle peculiarità ed alle caratteristiche locali.

4.2 Relazione ed integrazione con i piani locali

Il GdL raccomanda che il PGA sia una parte di un più generale piano di sostenibilità per la città, e invita a prevedere nel corso della sua implementazione una adeguata attività di *reporting*. Dovrebbe essere stabilito un elenco di obblighi specifici al fine di integrare la componente ambientale nei piani settoriali in vigore. Il piano strategico della città dovrebbe stabilire per tutti i piani comunali criteri omogenei (es. partecipazione, indicatori, monitoraggio, valutazione, ecc.) ed obiettivi comuni. Dovrebbero essere identificate le Autorità Competenti formalmente responsabili dell'integrazione dei vari piani.

Attraverso specifici accordi amministrativi, come quelli previsti nella Direttiva quadro sull'acqua, dovrebbero essere definite responsabilità ed obblighi decisionali ed attuativi; questo è particolarmente importante quando nelle politiche urbane sono coinvolti i diversi livelli di governo.

La Direttiva VAS⁶⁸ è uno strumento chiave per l'integrazione. Applicare la Direttiva VAS per valutare la conformità di piani e programmi nell'area urbana con gli obiettivi del PGA, è un approccio intelligente per l'integrazione e per verificare le prestazioni del PGA. Dare conto del progresso nell'integrazione delle politiche dovrebbe essere considerato un obbligo formale.

4.3 Ambito di applicazione e responsabilità per i Piani di Gestione dell'Ambiente Urbano

È comunemente accettato che gli impatti ambientali e l'influenza di una città vanno bene al di là dei suoi confini amministrativi. Ci sono diversi modi per determinare l'estensione di una "area urbana" (agglomerato urbano). Sebbene questi modi siano scientificamente solidi ed ambientalmente giustificati, la questione della responsabilità legale e della cooperazione tra le Amministrazioni locali ha bisogno di essere adeguatamente affrontata. Il PGA e la sua implementazione, come proposta dalla Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano, può essere efficace solo se tali quesiti trovano risposte in una dimensione comunitaria.

In termini tecnici, un'area urbana può essere definita e delimitata come uno o più centri urbani e le loro aree funzionali, collegati da intensi flussi relazionali. Aree rurali ed altre aree urbane più piccole, nel caso ricadano entro il raggio di influenza del centro urbano e se sono collegate ad esso funzionalmente, devono essere considerate elementi dell'area urbana.

⁶⁷ www.presud.org Peer Review for European Sustainable Urban Development

⁶⁸ Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di taluni piani e programmi sull'ambiente

Queste considerazioni hanno implicazioni circa il modello di *governance* da adottare ed i ruoli istituzionali. Industrie, mondo degli affari e famiglie, agiscono nell'ambito di aree funzionalmente definite. Mentre l'inquinamento ambientale non riconosce i confini, le istituzioni di governo sono organizzate ed operano in base ad aree amministrative come comuni, municipi, distretti amministrativi, ecc. Tale discrepanza può rendere difficile lo sviluppo di una capacità gestionale per la sostenibilità dell'ambiente urbano, in particolare quando si registrano nei territori interdipendenze degli aspetti ambientali (es. gestione dei rifiuti, risorse idriche, protezione dalle esondazioni, inquinamento dell'aria e gestione di beni naturali e culturali).

Le questioni legate alla copertura geografica del PGA e alla distribuzione delle responsabilità può essere affrontata solo se sono debitamente considerate le peculiarità dei sistemi di governo nazionali. Quindi, coerentemente con la legislazione comunitaria in vigore (es. Direttiva sul rumore, Direttiva quadro in materia di acque), il GdL ha condiviso i seguenti principi:

- Un'area urbana (o agglomerato) è definita come la parte di un territorio, delimitato dagli Stati Membri, con una popolazione superiore a 100.000 abitanti e/o una densità di popolazione tale che lo Stato Membro lo considera un'area urbanizzata. In tale definizione sono incluse le città con più di 100.000 abitanti e le capitali.

Una volta che le aree urbane sono state identificate, deve essere formalmente nominata un'autorità per gestire il processo di definizione e implementazione del PGA. Conformemente alla definizione precedente, il GdL condivide che:

- Gli Stati Membri devono, in cooperazione con le Autorità regionali e locali competenti, devono designare l'Autorità Competente e le organizzazioni responsabili della definizione e implementazione dei piani e definire l'area geografica coperta da ciascuno di essi.

Questo approccio potrebbe anche consentire di "personalizzare" la definizione di area urbana, coerentemente con le esperienze in atto e in base alla legislazione in vigore in ciascuno degli Stati Membri dell'Unione Europea:

- La Direttiva quadro in materia di acque, ad esempio, prevede la definizione di adeguate disposizioni amministrative, includendo l'identificazione dell'Autorità Competente in ogni Distretto idrografico. Nel caso di Distretto idrografico sovranazionale, ogni paese dell'Unione deve definire le disposizioni amministrative per la porzione di Distretto che ricade dentro il proprio territorio.
- In analogia, per i PGA potrebbero essere sottoscritti specifici "accordi amministrativi" tali da essere coerenti con i modelli amministrativi esistenti. All'Amministrazione capofila sarebbero quindi conferiti poteri specifici nell'ambito di tali accordi. Esperienze di cooperazione sono stati realizzati in Irlanda, ad esempio, in risposta a sfide specifiche. Naturalmente, ogni accordo amministrativo dovrà rispettare e sarà coerente con legislazione nazionale ed i regolamenti in vigore.

È opportuno sottolineare che istituire una "Autorità Competente" non significa necessariamente attivare un nuovo organismo con il relativo impatto sui costi e sull'organizzazione, ma sarebbe opportuno fare riferimento alle strutture esistenti in ciascun Stato Membro.

Per concludere, gli aspetti principali sono:

- Il PGA dovrebbe assicurare un approccio per "area funzionale" piuttosto che quello del "confine amministrativo", in tal modo coinvolgerebbe tutti i cittadini e gli *stakeholder* interessati ed affronterebbe l'impatto ambientale complessivo delle aree vaste.
- In ragione del fatto che il PGA è focalizzato sugli aspetti ambientali, gli impatti indiretti (es. emissione di gas serra) non possono essere ignorati. L'approccio per "area funzionale" consente di trattare questioni orizzontali e strategiche (es. trasporti e modello di pendolarismo). Il PGA può quindi influenzare i contenuti delle altre politiche, che le amministrazioni sviluppano all'interno dei confini

amministrativi. Per tale ragione, gli attori del sistema socio-economico dovrebbero essere direttamente coinvolti nella preparazione del PGA.

- La delimitazione dell'area urbana è lasciata agli Stati Membri e quindi non vi sarà quindi una definizione europea unica.

4.4 Il processo di partecipazione

La definizione e implementazione del PGA sono basate su un approccio partecipativo e intersettoriale. Questo approccio è coerente con principi di A21L ed è un requisito obbligatorio in diverse norme comunitarie. Il coinvolgimento di diversi *stakeholder* (es. Associazioni, NGO, Associazioni professionali ed economiche, Direzioni dell'amministrazione non-ambientali, Autorità Locali) è vitale per la positiva implementazione del PGA. Conseguire la partecipazione attiva degli attori locali rappresenta un obiettivo verso il miglioramento dei comportamenti ambientali.

Le consultazioni possono essere realizzate in varie fasi del processo di costruzione del piano: nel corso della preparazione del PGA, dell'analisi dello stato dell'ambiente urbano, delle discussioni sui problemi e sulle possibili soluzioni, nella definizione di iniziative (azioni) da includere nel PGA, nella rappresentazione dei progressi e dei risultati. Le consultazioni devono coinvolgere il pubblico e gli *stakeholder* rilevanti.

4.5 L'orizzonte temporale del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Il GdL si è trovato d'accordo sul fatto che il PGA debba coprire un orizzonte temporale più lungo dei normali periodi politico-amministrativi di Giunte e Consigli comunali. Una prospettiva di lungo termine sarebbe impraticabile se il "tempo di vita" del PGA fosse strettamente correlata alle elezioni amministrative ed al "periodo del mandato elettorale" (3-5 anni). Per una visione a lungo termine, il PGA dovrebbe coprire un periodo di 15-20 anni, con una frequenza di revisione di 4-5 anni, armonizzato con il "tempo di vita" (tipicamente 5 anni) di molti piani nazionali, regionali o locali.

Sia nella definizione della visione a lungo termine sia per i periodi intermedi, il PGA deve contenere un piano dei tempi particolareggiato con le scadenze intermedie per conseguire gli obiettivi specifici, coerenti con le scadenze di lungo termine.

4.6 Target per i Piani di Gestione dell'Ambiente Urbano

Il PGA dovrà comprendere *target* stabiliti a livello comunitario e dovrà rispettare *target* nazionali (laddove esistenti). Tuttavia, il principio chiave è che i *target* siano definiti a livello locale e che la decisione finale spetta all'Autorità Competente, in linea con gli esiti del processo di partecipazione con gli *stakeholder*. Ogni obiettivo deve essere associato ad almeno un *target*, tuttavia, le esperienze in corso dimostrano che molte Autorità hanno manifestato la volontà di andare oltre i requisiti minimi previsti per il PGA, spesso in modo molto significativo.

In ragione di tali considerazioni non sembra essere appropriato fornire elenchi dettagliati di *target* per le aree urbane. In linea generale, il PGA deve fornire raccomandazioni ed idee per il processo decisionale e stabilire che, mentre la conformità normativa è un obbligo minimo, il principio di flessibilità ed il coinvolgimento degli *stakeholder* deve essere sempre rispettato. Il processo prospettato per la definizione di un PGA (vedi cap. 5) prevede procedure finalizzate a verificare (attraverso il monitoraggio) che si stia procedendo in modo efficace per conseguire gli obiettivi ambientali. Tali procedure, associate ad alcune pratiche specifiche come i test di significatività (aspetto comune a tutti i SGA) ed al coinvolgimento degli *stakeholder*, potrebbero risultare essenziali per definire adeguati *target* a livello locale.

Il PGA, in particolare, dovrebbe assicurare il collegamento dei *target* locali con quelli definiti in sede comunitaria (es. aria, rumore), dovrebbe incoraggiare le Amministrazioni a superare i *target* di qualità in vigore e dovrebbe obbligare le città a definire i propri obiettivi consultando gli *stakeholder*.

Per conseguire i *target* selezionati deve essere delineato un meccanismo di aggiornamento del PGA, in base agli esiti delle attività di *audit* ed ai contenuti del *reporting*. Alcuni esempi di obiettivi e *target* sono illustrati nella Tabella 7. Ulteriori esempi sono forniti nell'elenco di *target* suggeriti per gli Aalborg Commitments (Allegato 8).

Tabella 7: Esempi di *target* e indicatori per un Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Indicatori	Tipo di misurazione
<i>O1. Migliorare il livello di consapevolezza ed il coinvolgimento dei cittadini e degli altri stakeholder riguardo le performance ambientali della città</i>	
Incrementare il numero di eventi di comunicazione	Numero di eventi (n.)
Incrementare il numero di azioni di formazione	Numero di azioni (n.) Ore di formazione (n.)
Incrementare la consapevolezza attraverso la diffusione di informazioni sullo stato dell'ambiente urbano	Numero di report/altro (n.)
<i>O2. Conseguire la conformità con la legislazione comunitaria rilevante per le politiche urbane</i>	
Incrementare la attività di <i>reporting</i> per questioni relative al PGA	Descrizione dell'attività di reporting
Favorire la implementazione della normativa	Descrizione sull'attuazione della normativa
<i>O3. Assicurare la piena integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche e nei programmi settoriali delle città</i>	
Coinvolgere altre Direzioni nella definizione di specifici <i>target</i> ambientali	Numero di Direzioni coinvolte nella preparazione del PGA (n.)
Incrementare il numero di altri piani con <i>target</i> ambientali	Numero di piani non ambientali (n.)
<i>O4. Ridurre l'inquinamento di aria, acqua e suolo</i>	
Ridurre l'inquinamento in atmosfera, suolo e acqua	Indicatori fisici di stato e pressione
Incrementare la bonifica di aree contaminate	Numero ed estensione delle aree (n.) (e.)
<i>O5. Promuovere la biodiversità, estendere e avere cura di aree naturali e spazi verdi</i>	
Identificare e proteggere siti/habitat di pregio naturalistico	Numero ed estensione delle aree (n.) (e.)
Accrescere la biodiversità nelle aree naturali e spazi verdi	Numero ed estensione delle aree (n.) (e.)
Realizzare corridoi ecologici	Numero ed estensione dei corridoi (n.) (e.)
<i>O6. Ridurre il consumo di energia primaria ed incrementare la quota di energia da fonti rinnovabili</i>	
Migliorare l'efficienza energetica degli edifici (pubblici e privati)	Percentuale di edifici nuovi o esistenti con risparmio energetico (%)
Ridurre il consumo di acqua	Trend di consumi idrici per abitante (↔ ↗ ↘)
Incrementare la quota di elettricità e calore prodotte da fonti rinnovabili o pulite	Percentuale di elettricità e calore da fonti rinnovabili (%)
<i>O7. Evitare e ridurre i rifiuti incrementando riuso e riciclaggio</i>	
Incrementare il numero di imprese "ecologicamente orientate"	Numero di iniziative avviate per promuovere GED (n.) Numero di imprese registrate/certificate (n.)
Incrementare la riduzione e rivalorizzazione dei rifiuti	Informazioni statistiche su sulla raccolta e i flussi merceologici
Eliminare la dispersione di rifiuti pericolosi	Informazioni statistiche su materiali e i rifiuti pericolosi
<i>O8. Ridurre la percentuale del consumo di suolo per lo sviluppo e prevenire la dispersione urbana</i>	
Ridurre la dispersione urbana	Estensione di superfici edificate (he.)
Riuso delle aree dismesse	Numero ed estensione delle aree (n.)
Sviluppare nuove aree per il tempo libero	Numero ed estensione delle aree (n.)
Recuperare di aree dismesse o abbandonate	Numero ed estensione delle aree (n.)
<i>O9. Ridurre il bisogno di trasporto</i>	
Ridurre il pendolarismo	Informazioni statistiche sul pendolarismo
Incrementare la consapevolezza sull'uso dei trasporti ecologici	Informazioni statistiche sull'uso di trasporti pubblici, biciclette, etc.
<i>O10. Ridurre le disparità nella qualità della salute causate da fattori ambientali</i>	
Ridurre la concentrazione degli inquinanti nell'aria negli ambienti chiusi	Numero di spazi pubblici con divieto di fumo (n.) Numero di bonifiche (fibra di vetro; amianto; radon) (n.)
Ridurre la concentrazione di inquinanti nell'aria	Indicatori fisici di inquinamento (NO ₂ , ozono, particolato, SO ₂)
<i>O11. Ridurre le emissioni di gas serra</i>	
Ridurre le emissioni di gas serra	Indicatori fisici di emissioni di gas serra (CO ₂ , CH ₄ , CO, N ₂ O)
Incrementare la capacità di assorbimento del carbonio piantando nuovi alberi	Numero ed estensione di nuove aree piantumate (n.)
<i>O12. Ridurre l'impatto negativo delle città sull'ambiente globale</i>	
Ridurre le emissioni di gas che distruggono l'ozono	Indicatori fisici di clorofluorocarburi, di gas halon, loro componenti sostitutivi e alcuni altri sintetici componenti
<i>O13. Attuare i principi di giustizia ambientale</i>	
Adozione di criteri per la giustizia ambientale	Attuazione di criteri di giustizia ambientale nel <i>decision-making</i>
<i>O14. Ridurre l'esposizione ai rischi ambientali</i>	

Ridurre la vulnerabilità di insediamenti in aree a rischio	Numero di interventi attuati per incoraggiare/promuovere pianificazione sostenibile, incremento della capacità di drenaggio, ecc. (n.)
Incrementare la sicurezza delle costruzioni per affrontare eventi atmosferici estremi (pioggia, alte temperature)	Numero di interventi attuati per incoraggiare/promuovere edilizia sostenibile, costruzioni impermeabilizzate ed ignifughe, etc. (n.)
Integrare interventi per i cambiamenti climatici nelle attività quotidiane	Numero di attività per incrementare la consapevolezza (n.)

4.7 Reporting e Auditing

L'attività di *reporting* dovrebbe essere considerata un servizio ai cittadini e dovrebbe provocare conseguenze politiche per gli amministratori pubblici nel caso i *target* fissati non siano conseguiti. Gli Stati Membri dovrebbero inviare alla Commissione europea, ogni cinque anni, un documento sintetico che illustri il conseguimento dei *target*. Il *reporting* al livello più alto (es. verso l'Unione Europea) dovrebbe essere eseguito solo se già previsto nella legislazione in vigore; il PGA non deve imporre un ulteriore obbligo di *reporting*. Un chiaro valore aggiunto per il PGA sarebbe la possibilità di predisporre e diffondere contemporaneamente tutti i *report* previsto dalla legislazione nazionale e comunitaria.

Il *reporting* degli Stati Membri circa la implementazione della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano dovrebbe essere eseguito tenendo conto delle indicazioni contenute nelle Linee Guida per l'attuazione della Direttiva VAS⁶⁹. Dovrebbero essere previste ulteriori attività di *reporting* a livello internazionale, ad esempio da parte del Agenzia Europea per l'Ambiente, al fine di monitorare i risultati e criticità della Strategia Tematica. Le procedure di *reporting* dovrebbe essere basate su normali standard di bilancio ambientale e sociale.

In generale, l'attività di *reporting* dovrebbe essere basata sul monitoraggio delle attività realizzate e dovrebbe in ogni caso essere effettuata dalle Autorità Locali. Di seguito sono illustrati i principi chiave per l'attività di *reporting*, menzionati nel progetto di PRESUD (vedi seguito), che dovrebbero essere sempre rispettati:

- Trasparenza dei processi, delle procedure e dei criteri di autovalutazione
- Inclusività relativa alle modalità e l'ampiezza del coinvolgimento di *stakeholder* e la validazione delle informazioni
- Verificabilità assicurata attraverso una specifica procedura e adeguata formazione per i revisori
- Completezza delle informazioni relative alle *performance* sociali, economiche e ambientale dell'area urbana
- Attinenza dei contenuti del rapporto ai problemi della città, considerando il grado di rilevanza assegnato a quel problema
- Contestualizzazione delle *performance* ambientali della città nell'ambito delle *performace* regionali e nazionali
- Accuratezza delle informazioni in virtù di un adeguato livello di approfondimento
- Neutralità delle informazioni chiarendo la natura del coinvolgimento politico nel *policy making*
- Confrontabilità delle informazioni nel tempo e tra le città
- Chiarezza dei contenuti per la comprensione del gruppo di valutazione e degli *stakeholder*
- Tempestività della predisposizione del *report* nel rispetto dei tempi convenuti

Il GdL ha considerato che i concetti di "certificazione" e "auditing", sebbene essenziali per la qualità del processo, sembrano essere troppo prescrittivi e basati su un approccio troppo rigido. Il GdL tuttavia raccomanda che la validazione delle informazioni sia considerata come un parte del processo di valutazione.

⁶⁹ Commissione Europea- DG Ambiente, Attuazione della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti ambientali di determinati piani e programmi sull'ambiente, Bruxelles 2002

Ci sono diverse metodologie e strumenti idonei a valutare il progresso verso lo sviluppo sostenibile:

- Autovalutazione (es. Progetto LASALA)
- Revisione tra pari (es. Progetto PRESUD)
- Revisione indipendente di un esperto esterno
- Audit formale (usato nell'ambito di EMAS e ISO 14001)
- Analisi della conformità legislativa

Il PGA potrebbe includere anche indicatori e *target* per valutare la propria “efficienza interna” e rispondere ad alcune specifiche domande di valutazione (es. il coinvolgimento degli attori nel processo ha consentito una decisione migliore? In che misura ed attraverso quali meccanismi le considerazioni ambientali sono state integrate nel *policy making*?)

5. L'IMPLEMENTAZIONE DEI PIANI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

Una volta che la finalità e l'ambito di applicazione del PGA sono stabilite, è necessario procedere alla sua attuazione attraverso un adeguato set di procedure. Al riguardo, ci sono una ampia varietà di sistemi e strumenti attualmente adottati nelle aree urbane d'Europa per implementare i PGA e, più in generale, le politiche ambientali in ambito urbano. Il GdL ha deciso di non raccomandare in modo specifico nessun Sistema di Gestione Ambientale (SGA), ma piuttosto ha provveduto ad identificare concetti e requisiti utili ad identificare le procedure di gestione necessarie per implementare il PGA.

I principi chiave riportati di seguito riportati dovrebbero essere posti a guida della implementazione di un PGA:

- Il miglioramento continuo verso la sostenibilità
- La natura periodica e ciclica
- La partecipazione degli stakeholder a tutte le fasi del ciclo di gestione
- Trasparenza e comunicazione
- Mandato politico attraverso il coinvolgimento regolare degli organi politici
- Cooperazione inter-municipale nell'ambito dell'agglomerato urbano

Questo capitolo descrive gli *step* ed i requisiti di base necessari per l'implementazione di un PGA. *Step* e requisiti di base sono stati comparati con i SGA normalmente in uso presso le Amministrazioni Locali. Alcune misure che sono ritenute necessarie alle Autorità Locali ai fini della definizione, adozione e implementazione di un PGA sono descritte al par. 5.3.

5.1 Percorso per l'implementazione di un Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Il GdL riconosce l'importanza chiave che riveste il processo di formulazione del PGA, le modalità attraverso le quali contribuisce ad elevare la consapevolezza fra gli *stakeholder* (principalmente i cittadini) e come dà avvio (o rinforza dove già esistenti) le pratiche di consultazione con i cittadini. Tale principio dovrebbe guidare la definizione ed implementazione del PGA fin dalle prime fasi.

Le fasi di lavoro principali per preparare un PGA sono: gestione del processo (inclusa la nomina di un manager del processo), analisi del contesto territoriale, effettiva stesura del piano, adozione del piano, assegnazione delle responsabilità per il piano.

Le fasi ritenute necessarie a preparare e implementare un PGA sono di seguito descritte.

(a) Gestione del processo

- Definizione degli aspetti organizzativi
L'identificazione delle aree urbane, degli attori chiave, delle *partnership*, delle amministrazioni ed organizzazioni coinvolte. Questa fase è basata sull'identificazione parte degli Stati Membri delle aree urbane interessate dalla Strategia Tematica e delle relative Autorità Competenti. Per ciascuna area urbana, questa fase prevede, la definizione di procedure e l'assegnazione di responsabilità di coordinamento, la distribuzione delle mansioni amministrative, diritti e responsabilità delle terze parti, la definizione della strategia di comunicazione, della strategia di formazione, ecc. In questa fase dovrebbero essere identificati i settori delle organizzazioni coinvolte nella formulazione del piano. Dovrebbe essere selezionato un ufficio, un organo o un soggetto di coordinamento, che tenga insieme tutti gli elementi del processo.

(b) Analisi dello stato dell'ambiente

- Identificazione delle aree di azione prioritarie (o significative) e definizione di obiettivi e *target* di breve, medio e lungo termine
Questa fase prevede una analisi della situazione locale dal punto di vista ambientale e delle correlazioni con gli aspetti economici e sociali, la verifica degli impatti ambientali diretti e indiretti generati dall'attuazione delle politiche locali, la definizione degli aspetti significativi che devono essere gestiti e che devono diventare priorità di *policy* (basata su un test di significatività), orientamenti di lungo periodo

(obiettivi strategici) e obiettivi a breve termine (obiettivi operativi). Questi dovrebbero essere basati a partire da obiettivi specifici identificati per ciascuna area urbana. (vedi Tabelle 1 e 6).

- Conformità legislativa

Questa fase è finalizzata ad assicurare che tutti i provvedimenti legislativi pertinenti le aree urbane siano pienamente rispettati e la loro attuazione adeguatamente coordinata. Un rilevante valore aggiunto del PGA è l'inclusione degli obblighi ambientali comunitari in un singolo meccanismo di monitoraggio e *reporting*.

(c) Predisposizione del PGA

- Meccanismi di partecipazione

Devono essere identificate le procedure di consultazione e partecipazione per assicurare il coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nel corso dell'intero processo di definizione e attuazione del PGA, così come le modalità idonee a pervenire e ratificare gli accordi pattuiti sui tavoli negoziali.

- Stesura del PGA

Questa fase si riferisce alla effettiva scrittura del documento di piano

- Documenti di pianificazione

Devono essere organizzate e documentate le specifiche azioni di piano ed i loro collegamenti.

(d) Adozione del PGA

- Modalità di adozione formale del piano

Devono essere stabilite le procedure di adozione del PGA da parte delle Autorità Locali che sono formalmente legittimate a determinare, attuare e controllare le politiche pubbliche nell'area urbana coinvolta.

(e) Attuazione del PGA

- Aspetti gestionali (piano degli interventi, distribuzione delle responsabilità)

Devono essere sviluppati e realizzati interventi, azioni e progetti orientati al conseguimento degli obiettivi ed assegnate chiare responsabilità di esecuzione.

- Misurazione e monitoraggio

Devono essere definite procedure per misurare, su una base continuativa, i risultati ottenuti, verificare lo scostamento dai *target* stabiliti e registrare il miglioramento degli effetti ambientali complessivi.

- *Auditing e reporting*

Questa fase è finalizzata a registrare i risultati conseguiti al termine del ciclo gestione, informare le organizzazioni coinvolte, gli stakeholder e il pubblico sul processo ed i risultati, sottoporre a revisione i risultati (obiettivi conseguiti, processi, miglioramenti) e confrontarli con le previsioni del PGA. Le procedure di audit devono essere verificate attraverso un processo di validazione.

- Valutazione e revisione degli obiettivi

Devono essere controllate le performance ambientali in relazione alla policy, agli obiettivi ed ai target, promosse azioni correttive nel caso risulti necessario (approccio ciclico) ed assicurate che tutti i temi rilevanti e le questioni di policy siano considerate.

- Gestione del rischio

È necessario stabilire e mantenere un programma di rilevazione e gestione delle emergenze ed un programma di risposta per identificare i potenziali rischi prima che diventino catastrofi. Questo aspetto riguarda particolarmente le questioni legate ai cambiamenti climatici.

Il PGA è il documento principale - *master plan* - che descrive le modalità attraverso le quali si attuano le fasi identificate e quali siano i risultati di ciascuna di queste fasi. L'Allegato 9 fornisce un indice per il documento del PGA.

Nel quadro degli adempimenti illustrati, l'Autorità Competente definirà (attraverso il processo partecipativo) ed implementerà ciascuno degli elementi della procedura. In tal modo, il processo sarà sufficientemente flessibile per implementare elementi critici, come l'audit, in accordo con le politiche, gli obblighi e le risorse locali. Il rispetto dei principi chiave identificati in questo documento dovrebbe essere sempre garantito.

5.2 Adozione di un Sistema di Gestione Ambientale

Il valore di alcuni SGA per assicurare buone *performance* gestionali dell'ambiente urbano è universalmente riconosciuto. Comunque, come menzionato in precedenza, ci sono alcune resistenze riguardo la adozione di SGA, dovute alla mancanza di consenso fra le Autorità Locali circa l'obbligo di eseguire formalmente tutti gli *step* previsti nei più comuni SGA. In ragione di ciò, il GdL non raccomanda l'adozione di uno specifico SGA, ma raccomanda l'adozione di un formale, possibilmente certificato, sistema di gestione (o elenco di procedure) per dare efficace attuazione al PGA.

Inoltre, come illustrato nel capitolo 4, il PGA potrebbe coprire l'intero agglomerato urbano, l'"area funzionale", (secondo quanto deciso dagli Stati Membri) e coinvolgere vari Dipartimenti (settori amministrativi) ed Amministrazioni (altri comuni e/o i livelli del governo), e quindi non è certo che ci sarà un unico SGA per l'intera area. Anzi, secondo la distribuzione di responsabilità definita nel PGA (vedi par. 4.3), ogni organizzazione coinvolta seguirà le procedure per la implementazione, adottando qualunque "sistema" essa ritenga più appropriato.

La Tabella 8 descrive come tre SGA (EMAS, ISO 14001, e EcoBudget) danno attuazione alle fasi e gli obblighi necessari per la implementazione del PGA.

5.3 Misure di accompagnamento

La preparazione e l'implementazione del PGA dovrebbe essere supportata da una serie di misure, debitamente stabilite a livello nazionale o internazionale (es. promosse dalla Commissione Europea). Il GdL ha identificato tre misure di supporto principali per la diffusione dei PGA: strutturazioni di reti, scambio di buone pratiche, formazione. Naturalmente, questi tre misure sono strettamente collegate: formazione e scambio di buone pratiche possono essere meglio eseguite se definite in un contesto internazionale di *partnership*.

Numerose sono le iniziative e programmi in corso da diversi anni che consentono alle Autorità Locali di mettersi in rete e scambiare esperienze e buone pratiche. Il valore e l'efficacia di queste iniziative è ampiamente accettato. La maggior parte delle iniziative sono realizzate nell'ambito di programmi comunitari (es. Programmi Quadro per Ricerca e Sviluppo, LIFE, Fondi Strutturali ed iniziative Comunitarie), con l'obiettivo generale (sebbene non sempre esplicito) di contribuire al rafforzamento delle competenze - *capacity building* - presso le Autorità Locali.

Lo schema proposto per preparare e implementare un PGA potrebbe essere più efficace se queste iniziative di *capacity building* fossero potenziate ed indirizzate in modo più specifico ai bisogni delle Autorità Locali. Questo può essere fatto rinforzando le reti di Autorità Locali esistenti (molte delle quali sono coerenti con le finalità della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano) incoraggiando la partecipazione di nuove Autorità Locali.

Piccole reti possono focalizzare la loro attenzione su questioni specifiche comuni, anche mettendo a frutto le competenze delle NGO e potrebbero essere organizzati Workshop specifici per apprendere dalle esperienze delle "migliori municipalità".

Tabella 8: Attuazione di un PGA usando elementi dei SGA

Procedura per l'implementazione dei PGA	Elementi dei SGA		
	EMAS	ISO 14001	EcoBudget
1. Definizione aspetti organizzativi: Definire procedure e responsabilità per coordinare le attività amministrative, strategie di comunicazione e formazione.	Stabilire un programma ambientale (step 5).	Distribuzione delle responsabilità. Definire procedure per implementare il SGA.	Organizzazione amministrativa del processo di EcoBudget (step 1).

2. Identificazione di aree prioritarie, o significative (definizione di target a lungo e breve termine): Analisi dello stato di fatto, impatti ambientali diretti e indiretti, etc. e definizione degli aspetti significativi che devono essere considerati. Definire le priorità politiche (basate su test di significatività). Definire orientamenti di lungo termine (<i>target</i> strategici) e <i>target</i> di breve periodo (<i>target</i> operativi).	Politica Ambientale (step 1). Analisi Ambientale (step 2). Definizione di chiari obiettivi ambientali e <i>target</i> (step 4).	Valutazione delle <i>performance</i> ambientali dell'organizzazione. Stabilire e mantenere registrazioni ambientali. Uso di indicatori.	Rapporto preliminare (step 2) è una analisi della situazione locale che identifica questioni prioritarie e risorse, prepara i documenti di EcoBudget - documento di bilancio, ricognizione degli <i>asset</i> ambientali, analisi dei benefici ambientali - (step 3), adozione di indicatori e <i>target</i> a breve e lungo termine.
3. Conformità con la legislazione ambientale in vigore: Assicurare che le norme, i regolamenti e le direttive applicabili alle aree urbane siano debitamente rispettate e attuate.	Dimostrare che l'organizzazione ha la piena conformità legislativa (step 3).	Conformità con la legislazione in vigore.	La conformità legislativa rappresenta una condizione preliminare di base.
4. Meccanismi di partecipazione: Assicurare partecipazione accordo e ratifica a tutti i gruppi <i>stakeholder</i> .	Azioni per il coinvolgimento delle maestranze e dell'organizzazione.	Partecipazione e comunicazione interna sono obbligatorie. Obbligatoria e la comunicazione esterna.	Tutte le fasi di EcoBudget richiedono e provocano il regolare coinvolgimento delle maestranze, dei politici degli <i>stakeholder</i> . Comunicazione interna e partecipazione sono obbligatori.
5. Documenti di pianificazione: Organizzare e documentare specifiche azioni e loro collegamenti.	Documentazione del SGA (step 9) Documenti di controllo (step 10)	Programma ambientale con obiettivi generali, obiettivi specifici e <i>target</i>	Rapporto preliminare (step 1), Documento di bilancio con priorità, <i>target</i> indicatori e piano di interventi (step 4), Rapporto di bilancio (step 7 e 9).
6. Aspetti gestionali (piano degli interventi, distribuzione delle responsabilità): Sviluppare e attuare interventi, azioni e progetti <i>target-oriented</i> . Chiara assegnazione delle responsabilità di <i>performance</i> .	Programma ambientale (step 5). Struttura e responsabilità (step 6), Formazione (step 7), Controllo operativo (step 10)	Impegno del <i>management</i> per il SGA. Definire la politica ambientale. Miglioramento continuo.	Ratifica del documento di bilancio (step 4), Interventi di gestione (step 5), <i>Audit</i> interno (step 8).
7. Bilancio/monitoraggio: Misurare in modo continuo gli obiettivi conseguiti, registrare gli sviluppi e verificare gli scostamenti dai <i>target</i> definiti, gli effetti generali di miglioramento ambientale.	Monitoraggio e misurazione (step 13).	Monitorare e misurare gli impatti ambientali chiave.	Gestione degli interventi (step 5), Monitoraggio e bilancio (step 6).
8. <i>Auditing /reporting</i> : Misurare i risultati alla fine del periodo di gestione. Diffusione di <i>report</i> alle organizzazioni rilevanti e al pubblico su processi e risultati. Verifica dei risultati (<i>target</i> raggiunti processi attivati, benefici conseguiti).	Comunicazione (step 8). Gestione delle registrazioni (step 15). <i>Audit</i> (step 16). <i>Reporting</i> ambientale (step 18).	La politica ambientale è resa disponibile al pubblico (non gli obiettivi e <i>target</i>). Le attività di <i>reporting</i> non sono richieste.	Preparation of budget balance report (step 7), <i>Audit</i> interno (step 8), Ratifica del bilancio (step 9).
9. Valutazione e definizione di nuovi <i>target</i> : Confrontare le <i>performance</i> ambientali con le politiche, obiettivi e <i>target</i> , e applicare azioni correttive quando necessario (miglioramenti, approccio ciclico).	Imparare facendo (step 14). Attività di revisione (step 17). Verifica, validazione e registrazione (step 19). Dimostrare il miglioramento delle <i>performance</i> ambientali.	Audit interni periodici delle <i>performance</i> ambientali.	Gestione degli interventi (step 5), Monitoraggio e bilancio (step 6), Preparazione del rapporto di bilancio (step 7), Audit interno (step 8), Ratifica del bilancio (step 9), Organizzazione amministrativa del processo (step 1).
10. Gestione dei rischi: Stabilire e mantenere un programma di preparazione e risposta alle emergenze che identifica i potenziali rischi e prevenga catastrofi. Destinato in particolare alle questioni dell'adattamento al cambiamento climatico.	Preparazione e risposta alle emergenze (step 12).	Misure preventive e correttive.	Organizzazione amministrativa del processo (step 1), <i>Report</i> preliminare (step 1), Documento di bilancio con priorità, indicatori, <i>target</i> e piano degli interventi (step 4), Gestione degli interventi (step 5), Monitoraggio e bilancio (step 6)

La Commissione Europea dovrebbe giocare un ruolo chiave nella promozione e disseminazione:

- Attivando *network* per la dimostrazione di buone pratiche e predisponendo manuali per diffondere informazioni sugli strumenti disponibili.
- Disseminando informazioni su A21L e degli strumenti di gestione urbana, rafforzando il supporto alle reti di Autorità locali e regionali, facilitando lo scambio di informazioni, ed attivando premi, etichettatura ecologica e *benchmarking*. Queste attività dovrebbero includere attività di formazione per i rappresentanti di Autorità Locali e NGO.

L'Unione Europea dovrebbe sostenere il rafforzamento della capacità istituzionale delle istituzioni locali di definire e gestire politiche ambientali attraverso i Fondi Strutturali ed altre forme di supporto finanziario. Il supporto dovrebbe essere focalizzato, in particolare, sulla messa a punto di reti trans-nazionali di Amministrazioni Locali abbiano per oggetto le varie dimensioni dello sviluppo sostenibile urbano, delle politiche ambientali e della gestione urbana. La proposta di Commissione Europea di Regolamento dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 prevede questo tipo di supporto.

Il programma *Sustainable Cities Civic Leadership* destinato a funzionari delle amministrazioni locali e rappresentanti politici locali, dovrebbe essere finanziato. Centri di ricerca o Università possono gestire il programma, insieme alle associazioni di enti locali, usando un comune programma di studi per tutta Europa. Possono essere offerte borse di studio per partecipare ai corsi della durata di circa due settimane.

La creazione del sito web del programma *Sustainable Cities Civic Leadership* fornisce suggerimenti e linee-guida alle Autorità locali su una serie di questioni relative alla gestione urbana sostenibile, politiche ambientali e sviluppo sostenibile.

Rappresentanti politici "senior" insieme a dirigenti di industrie di tutta l'Unione Europea dovrebbero attivare una "*think-tank*" sulla gestione urbana sostenibile al fine di esplorare l'integrazione di visioni dello sviluppo sostenibile, per trasferire le informazioni sulla gestione urbana sostenibile e progettare le attività di formazione per i *decision-maker* nei settori collegati al programma *Sustainable Cities Civic Leadership*.

Il ruolo delle campagne (es. Campagna delle Città Europee Sostenibili⁷⁰) e del rinnovato coinvolgimento delle città provocato da Aalborg dovrebbe essere mantenuto. Si propone che la Commissione Europea sponsorizzi la disseminazione di informazioni e buone pratiche circa l'approccio e le strategie (in particolare sui temi della produzione e consumo sostenibile). Si osserva come sia essenziale accrescere la capacità di comunicare e scambiare esperienze positive e favorire la partecipazione pubblica. Si propone inoltre di attivare "centri di conoscenza" come peraltro suggerito da diversi *network* (es. Eurocities). Per ciò che concerne l'attività di formazione, il GdL ha evidenziato i seguenti elementi:

- Sembra necessario formare le strutture amministrative riguardo specifici temi che non sono ancora oggetto della "normale" attività amministrativa (es. gestione dei processi del PGA e SGA, gestione della comunicazione, ecc.).
- La Commissione Europea deve rendere disponibile documentazione coerente ed omogenea per la implementazione della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano.
- Sembra opportuno prevedere un sistema di premi per incrementare consapevolezza e visibilità e dare il corretto riconoscimento all'impegno delle città.

La Commissione Europea dovrebbe rafforzare e attivare azioni adeguate per costituire "comunità di competenza" sui temi dell'ambiente urbano. Un *network* europeo di "*focal point*" nazionali per assistere le città su PGA e SGA, migliorerebbe la implementazione della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano. Infine, la Strategia Tematica dovrebbe prevedere un rapporto sulla sua applicazione ed efficacia, al massimo dopo 3-5 anni dalla sua entrata in vigore.

⁷⁰ www.iclei.org/europe/la21/sustainable-cities.htm

6. CONCLUSIONI

Il Gruppo di Lavoro “Piani e Sistemi di Gestione dell’ambiente urbano” era stato attivato per sviluppare ulteriormente i principi illustrati nella comunicazione “Verso una Strategia Tematica sull’Ambiente Urbano”, del febbraio 2004.

Il mandato del GdL prevedeva che esso fornisse raccomandazioni su: Piani di gestione dell’ambiente urbano (PGA) e Sistemi di Gestione Ambientale (SGA); difficoltà tecniche associate con la loro implementazione; costi e benefici di queste iniziative; indicazioni e supporti necessari per sostenere la loro implementazione.

Al fine di adempiere a tale mandato ricevuto, il GdL ha formulato un certo numero di raccomandazioni, che sono sintetizzate nel testo del rapporto. Di seguito sono riportate ulteriori conclusioni che danno conto del dibattito in seno al GdL.

Piano di Gestione dell’Ambiente Urbano

Il punto di vista del GdL è che tali Piani sono uno strumento essenziale per assicurare il coordinamento, progettazione e implementazione di una politica integrata dell’ambiente urbano. Il GdL non è a conoscenza di argomenti significativi contrari all’uso di tali Piani. Il GdL era consapevole della necessità di specificare la finalità strettamente ambientale di tali Piani, coerentemente con il *focus* della Strategia Tematica sull’Ambiente Urbano. Tuttavia, in considerazione della natura centrale dello sviluppo sostenibile nelle politiche dell’Unione Europea, il GdL ha considerato che il PGA dovrebbe essere considerato come un quadro di sviluppo sostenibile delle città (es. Piani di Sviluppo Sostenibile).

Per tale ragione, il GdL ha scelto di utilizzare gli Aalborg Commitments come *framework* di riferimento all’interno della quale gli elementi e gli obiettivi del PGA possono essere identificati. È opinione del GdL che gli Aalborg Commitments rappresentano un’agenda di sviluppo sostenibile a scala urbana ampiamente accettata in Europa. Tale ragione è apparsa sufficientemente solida per collegare strettamente gli Aalborg Commitments alla Strategia Tematica sull’Ambiente Urbano ed ottenere sinergie nella formulazione e implementazione delle politiche urbane.

Il GdL raccomanda che il PGA preveda un nucleo di elementi e condizioni “minime” (gli obiettivi ed il processo per la implementazione) e assicuri al contempo, un elevato livello di discrezionalità nella adozione di obiettivi locali e relativi interventi. Per il GdL è evidente che la formulazione e implementazione del PGA dovrebbero essere basate su un processo che assicuri la piena partecipazione.

Sistema di Gestione Ambientale

Il GdL aveva delle perplessità nel considerare il SGA separato dal PGA, viceversa, preferiva considerare un SGA, comunque definito, come parte del processo di implementazione del PGA. Nella maggior parte dei casi, le Amministrazioni Locali sceglieranno di utilizzare un SGA sperimentati come EMAS o EcoBudget per implementare il loro PGA. Il GdL ha ritenuto che sia preferibile non raccomandare alcun SGA, tuttavia, il rapporto identifica i principi e gli adempimenti da considerare per definire e applicare le procedure di gestione necessarie alla implementazione del Piano.

Difficoltà tecniche

Il quesito se sia appropriato che una Direttiva UE ponga in capo alle città con popolazioni superiore a 100.000 abitanti un obbligo relativo alla adozione di un PGA era fuori dal mandato del GdL. Comunque, il GdL ha espresso dubbi circa la definizione di una soglia dimensionale rigida. Inoltre, gli agglomerati urbani di questa dimensione o più grandi, avranno spesso confini che non coincideranno con i confini amministrativi. Il GdL perciò ha convenuto sulla idea che gli Stati Membri sono meglio attrezzati per identificare le aree urbane che dovranno adottare il PGA e le Autorità Competenti responsabili della stesura del PGA. Le Autorità Competenti possono essere singole Autorità Locali o l’unione di più Autorità Locali, attivata per sviluppare e gestire il PGA. Ogni Autorità Locale che ricopre il ruolo di Autorità Competente ha la responsabilità legale di implementare il PGA nel proprio territorio.

Il GdL ha fatto una analisi dei piani in vigore in un certo numero di paesi europei e ha concluso che l'adozione del PGA non confliggerà con i piani ambientali in vigore né con altri piani comunali. Al contrario, il GdL considera che l'introduzione del PGA fornisce alle Amministrazioni locali un strumento per implementare in modo coordinato le Direttive comunitarie e, al contempo, agevolare il conseguimento di *target* nazionali o locali. Molte Amministrazioni Locali europee hanno già attivato piani che adempiono ai requisiti identificati per un PGA.

Costi e benefici

Il capitolo 3 di questo rapporto ha trattato i potenziali costi e benefici relativi all'adozione di un PGA. La conclusione generale del GdL è che l'adozione di PGA assicurerà chiari benefici alle Amministrazioni Locali. Sebbene non sia realistico quantificare il beneficio relativo alla adozione di un PGA, la percezione diffusa nel GdL è che i benefici ottenuti superino le risorse allocate e i costi finanziari. Il GdL considera che i costi del PGA dovrebbero essere visti come un adeguamento della capacità piuttosto che un investimento addizionale di risorse, avendo a mente che i benefici saranno più evidenti nel lungo periodo.

Assistenza e supporto

La sfida per l'Amministrazione Locale riguardo la implementazione della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano e gli Aalborg Commitments ad essa associati è notevole. Mentre ci sono numerose Autorità locali in tutta Europa che hanno già adottato molte, se non tutte, le raccomandazioni di questo rapporto, c'è ne sono molte altre, incluse quelle nei nuovi Stati Membri, che avranno bisogno di assistenza e supporto. Gran parte delle iniziative in questo campo possono venire direttamente dalla Commissione europea e dagli Stati Membri, ma è evidente che i *network* di Amministrazioni Locali possono giocare un ruolo cruciale nella disseminazione delle informazioni e nello sviluppo di buone pratiche. Il GdL riconosce che è necessario sostenere *leadership* e competenze nel vasto campo dello sviluppo sostenibile e delle politiche ambientali in tutta Europa.

7. BIBLIOGRAFIA

- Commissione Europea - DG Ambiente, 2004a. "Assessing the Environmental Social, and Economic Impacts of the Thematic Strategy on the Urban Environment". Draft Report del 17 novembre 2004, preparato da AEA Technology Environment, Oxfordshire, UK.
- Commissione Europea - DG Ambiente, 2004b. "Review of National and Regional Obligations for Environmental Management Plans, Environmental Management SystSGA, and Sustainable Urban Transport Plans". Report preparato da AEA Technology Environment (www.aeat-env.com).
- Hansen, W and N. Kranz, 2003. EU Water Policy and Challenges for Regional and Local Authorities. Background Paper for the Seminar on Water Management. Report dell'aprile 2003 preparato da Institute for International and European Environmental Policy, Berlin - Brussels. (www.ecologic.de).

Allegato 1

MEMBRI DEL GRUPPO DI LAVORO

Di seguito sono riportati i nomi ed i recapiti dei membri del Gruppo di Lavoro Piani e Sistemi di gestione dell'ambiente urbano

- Professor Bob Evans (bob2.evans@unn.ac.uk), Chairman del Gruppo di Lavoro, Direttore del Sustainable Cities Research Institute, Northumbria University, 6 North Street East, Newcastle Upon Tyne, NE1 8ST, Regno Unito.
- Sofie Adolfsson Jörby (sofie.adolfsson@boverket.se), Environment Expert, National Board of Housing, Building and Planning, PO Box 534, SE-371 23 Karlskrona, Svezia.
- Carol Brass (brasc001@leicester.gov.uk), Environment Team, Leicester City Council, Gran Bretagna.
- Alessandro Bratti (alebratt@libero.it), Comune di Ferrara, Piazza Municipale 2, Italia.
- Alenka Burja (alenka.burja@gov.si), Undersecretary, Ministry of the Environment and Spatial Planning, Dunajska 48, 1000 Ljubljana, Slovenia.
- Chris Church (chris@suscom.org), ANPED, The Northern Alliance for Sustainability, PO Box 893, London E5 9RU, Gran Bretagna.
- Abigail Cottrell (abigail.cottrell@odpm.gsi.gov.uk), Central Policy Team, Office of the Deputy Prime Minister, London, Gran Bretagna.
- Allen Creedy (allen.creedy@newcastle.gov.uk), Assistant Director, Sustainable Development, Civic Centre, Newcastle City Council, Newcastle Upon Tyne, NE1 8PB, Gran Bretagna.
- Diego Fernández Prieto (diego.fernandez@esa.int), Science and Applications Department, European Space Agency, Roma, Italia.
- Alfons Finkers (a.finkers@dsb.denhaag.nl), Policy Officer, Environment and Europe, City of the Hague, Paesi Bassi .
- Audrey Leclercq (audrey.leclercq@dgl.cc), Local Agenda 21, Communauté Urbaine de Dunkerque, Pertuis de la Marine, BP 5530, 59386 Dunkerque cedex 1, Francia.
- Gabrielle McKeown (gabrielle.mckeown@environ.ie), Senior Planning Advisor, Department of the Environment, Dublin, Irlanda
- Torsten Malmberg (torsten.malmberg@sbk.stockholm.se), Urban Development Project Manager, City Planning Administration, City of Stockholm, Fleminggatan 4, Box 8314, S 104 20 Stockholm, Svezia.
- Elio Manti (elio.manti@tfambiente.it), Esperto Senior Task Force dell'Autorità ambientale nazionale, Ministero dell'Ambiente Roma, Italia.
- Tim Morgan (Timothy.morgan@odpm.gsi.gov.uk), Head of Central Policy Team, Office of the Deputy Prime Minister, Eland House, Bressenden Place, London, Gran Bretagna.
- Martina Paskova (martina_paskova@env.cz), Ministry of the Environment, Department of Ecology, Urban Areas and Tourism, Vrsovicke 65, 100 10 Prague, Repubblica Ceca.
- Jitske Pultrum (jitske.pultrum@minvrom.nl), Ministry of Spatial Planning, Housing and the Environment, IPC 635, PO BOX 30945, NL-2500 GX The Hague, Paesi Bassi
- Holger Robrecht (holger.robrecht@iclei-europe.org), Director of Sustainability Management Programme, International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), Leopoldring 3, D-79098, Freiburg, Germania.
- Phil Sivell (psivell@surreycc.gov.uk), Surrey County Council, County Hall, Kingston upon Thames Surrey KT1 2DY, Gran Bretagna.

- Lurina Solvita (solvita.lurina@dome.jelgava.lv), Environmental Protection Expert, Jelgava City Council, 11 Liela Str, Jelgava LV-3001, Lettonia.
- Paul Stookes (paul@elflaw.org), Environmental Law Foundation, Suite 309, 16 Baldwins Gardens, Hatton Square, London EC1N 7RJ, Gran Bretagna.
- David Stevens (david.stevens@lin.vlaanderen.be), Ministry of the Flemish Community, Department of the Environment, Flanders, Belgio.
- Bjorn van Staeyen (bjorn.vanstaeyen@lin.vlaanderen.be), Ministry of the Flemish Community, Department of the Environment, Flanders, Belgio.
- Risto Veivo (risto.veivo@netti.fi), Head of Secretariat, Union of the Baltic Cities Commission on the Environment, Linnankatu 41, FIN - 20100 Turku, Finlandia.
- Mark Bacon (mark.bacon@cec.eu.int), Thematic Strategy on the Urban Environment, EC - DG ENV, BU-5 04 / 02, B-1049 Brussels, Belgio.
- Jorge Diaz del Castillo (jose-jorge.diaz-del-castillo@cec.eu.int), EMAS Regulation, EC - DG ENV, BU-5 04 / 53, B-1049 Brussels, Belgio.
- Carlo Lavallo (carlo.lavalle@jrc.it), EC-DG JRC, TP 261, I-21020 Ispra, Italia.
- Niall McCormick (niall.mccormick@jrc.it), EC-DG JRC, TP 261, I-21020 Ispra, Italia.
- Vincent Favrel (Vincent.favrel@cec.eu.int), City of Tomorrow and Cultural Heritage Research Programme, EC - DG RTD, LX46 02 / 49, B-1049 Brussels, Belgio.

Allegato 2

PRINCIPALE LEGISLAZIONE AMBIENTALE COMUNITARIA CONCERNENTE LE AREE URBANE

La Tabella 9 riporta una rassegna della principale legislazione comunitaria in campo ambientale riguardante le aree urbane. Sono state considerate le seguenti Direttive:

- Direttiva in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente;
- Direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano;
- Direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane;
- Direttiva sulla qualità delle acque di balneazione;
- Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;
- Direttiva relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale;
- Direttiva relativa ai rifiuti;
- Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate di inquinamento (IPPC);
- Direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Seveso II);
- Direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Habitat);
- Direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (VIA);
- Direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (VAS);
- Direttiva sull'accesso del pubblico alle informazioni ambientali.

Tabella 9: Principale legislazione ambientale comunitaria per le aree urbane

Direttiva in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria

La Direttiva 96/62/CE del Consiglio del 27 settembre 1996 in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria - Direttiva quadro sulla qualità dell'aria - stabilisce per la prima volta regole e principi comuni per definire i valori di limite per valutare e gestire la qualità di aria in tutta l'Unione Europea. La Direttiva riguarda la revisione della legislazione in vigore e l'introduzione di nuovi standard di qualità di aria relativi alle sostanze inquinanti precedentemente non regolate, definendo i tempi per lo sviluppo di direttive associate che hanno per oggetto una serie di sostanze inquinanti.

La Direttiva elenca 13 sostanze inquinanti per le quali include valori limite e obblighi di misurazione e di valutazione. Tra le sostanze inquinanti sono comprese anidride solforosa, biossido di azoto, particolato, piombo, ozono (gestito attraverso gli obiettivi di qualità di aria), benzene, monossido di carbonio, idrocarburi aromatici, cadmio, arsenico, nichelio e mercurio. La Direttiva elenca inoltre le informazioni che devono essere incluse nei programmi locali, regionali o nazionali per il miglioramento della qualità di aria.

La Direttiva ha per oggetto: la designazione di autorità competenti e organismi per la implementazione; il monitoraggio preliminare della qualità dell'aria; le informazioni pubbliche sulla qualità di aria; i piani per migliorare la qualità dell'aria, inclusi metodi di gestione del traffico. Gli obiettivi includono: obiettivi per la qualità di aria, con i valori di limite basati sugli effetti, ed includendo la protezione di ecosistemi così come la salute umana; metodi comuni e criteri per valutare la qualità dell'aria negli Stati Membri; informazioni adeguate sulla qualità dell'aria e la disponibilità per il pubblico (es. soglie di allerta); |mantenimento e miglioramento della qualità di aria.

La Direttiva quadro sulla qualità dell'aria è stata rafforzata nel 1997 stabilendo una procedura comunitaria per lo scambio reciproco di informazioni e dei dati provenienti dalle reti e dalle singole stazioni di misurazione dell'inquinamento atmosferico negli Stati Membri (Decisione 97/101/CE del Consiglio del 27 gennaio 1997).

Le Direttive associate imporranno valori limite, o nel caso di ozono, valori *target* per ognuna delle sostanze inquinanti identificate e fisseranno limiti di qualità dell'aria e soglie di allerta, gli obiettivi delle Direttive associate sono di armonizzare strategie di monitoraggio, metodi di misurazione, calibratura ed i metodi di valutazione della qualità per arrivare alle misurazioni comparabili in tutto l'Unione Europea e fornire una soddisfacente informazione pubblica.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm

Direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano

Uno degli scopi principali della Direttiva 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, che ha sostituito la Direttiva 80/778/CEE sempre sullo stesso tema, è analizzare i valori dei parametri e, ove necessario, rafforzarli in conformità con le conoscenze scientifiche più recenti. Un altro obiettivo è incrementare la trasparenza (attraverso il c.d. "approccio al rubinetto"), stabilire un obbligo circa gli *standard* di qualità ed un obbligo di informazione al consumatore circa la qualità e le misure per la piena conformità alla Direttiva (in particolare per il piombo). Un terzo obiettivo è la semplificazione dei parametri essenziale per salute ed ambiente: mentre la precedente Direttiva aveva 66 parametri, in quella nuova i parametri sono stati ridotti a 48 (50 per acqua imbottigliata), pur con l'aggiunta di 15 nuovi parametri.

Secondo un rapporto dell'Istituto per le Politiche Ambientali Internazionali ed Europea (Hansen e Kranz 2003), la Direttiva stabilisce standard di qualità dell'acqua molto ambiziosi, rendendo necessaria una stretta cooperazione delle autorità ai livelli diversi al fine di conseguire obblighi complessi. La sfida principale riguarda gli obblighi di monitoraggio. Le analisi microbiologiche sono particolarmente sofisticate e richiedono formazione approfondita ed equipaggiamento costoso. Gli *standard* definiti dalla direttiva sono ambiziosi (per ferro e piombo), e potrebbero creare problemi in aree con certe condizioni naturali. Ciò rende necessaria la cooperazione al livello regionale per combinare gli sforzi nel trattamento dell'acqua, con l'obiettivo di ridurre i costi. Un'altra sfida riguarda il cd. "approccio al rubinetto": gli obiettivi di qualità devono essere ottenuti al rubinetto, il punto dove l'acqua è messa a disposizione del consumatore, in ragione di ciò il campionamento rappresentativo è difficile poiché i sistemi di distribuzione domestica spesso alterano significativamente la qualità dell'acqua potabile erogata (es. tubi di piombo).

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/water/water-drink/index_en.html

Direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane

La Direttiva 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, modificata dalla Direttiva 98/15/CE del 27 febbraio 1998, è uno dei pilastri principali della legislazione comunitaria nel settore idrico. Obiettivo della Direttiva è proteggere l'ambiente dagli effetti negativi derivanti dallo scarico delle acque reflue di origine urbana, industriale, agro-alimentare. La Direttiva obbliga gli Stati Membri ad assicurare che tali acque siano raccolte e trattate secondo severi *standard*. I principali impatti relativi ad un insufficiente trattamento delle acque reflue riguarda l'inquinamento dell'acqua potabile, il danno ecologico a fiumi e laghi (eutrofizzazione) e la dispersione di agenti patogeni nelle acque di balneazione o negli allevamenti ittici.

I principali problemi affrontati dalla Direttiva sono: scarichi di acque reflue urbane e industriali da settori specifici, scarico di reflui industriali negli impianti destinati ai reflui urbani; sistema di collettamento delle acque reflue urbane (fognatura) ed impianti di trattamento; livello di inquinamento organico dei reflui industriali di settori specificati prima dello scarico; spandimento sostenibile dei fanghi di depurazione, eliminazione di tutti gli sversamenti o scarichi dei reflui liquidi nelle acque superficiali; monitoraggio degli scarichi di acque reflue ed i loro effetti; pubblicazione di un *report* della situazione con cadenza biennale e predisposizione di un programma di implementazione. Devono essere definite le aree sensibili secondo specifici criteri e l'elenco di tali aree deve essere aggiornato ogni quattro anni.

Nel Rapporto 2004 relativo alla implementazione della Direttiva, la Commissione Europea afferma che significativi ritardi erano stati incontrati nella raccolta di informazioni per il Rapporto. Un anno dopo il termine massimo per la consegna delle informazioni richieste, la maggior parte degli Stati Membri non avevano ancora provveduto a tale obbligo. Molti Stati Membri hanno fornito informazioni complete solo dopo che la Commissione Europea ha annunciato le procedure di infrazione. Nonostante le azioni legali, Francia e Spagna non hanno consegnato le informazioni complete. Oltre i lunghi ritardi per l'invio delle informazioni richieste, la qualità dei dati era frequentemente così modesta da imporre ulteriore ritardo nella verifica dei processi e analisi delle informazioni.

Siti web:

www.europa.eu.int/comm/environment/water/water-urbanwaste/index_en.html

Direttiva sulla qualità delle acque di balneazione

La Direttiva 76/160/CEE del Consiglio del 8 dicembre 1975 sulla qualità delle acque di balneazione, uno dei primi provvedimenti di legislazione ambientale dell'Unione Europea, ha definito *standard* vincolanti per le acque di balneazione di fiumi, laghi e mare in tutta l'Unione Europea, al fine di proteggere i bagnanti da rischi per la salute e preservare l'ambiente dall'inquinamento. La proposta di revisione della Direttiva COM (2002) 581, che stabiliva regole più moderne e semplici ad assicurare acqua di balneazione pulita, puntava ad ottenere tre chiari benefici: migliorare gli *standard* della salute; gestire in modo più efficiente con il coinvolgimento attivo del pubblico; consentire agli Stati Membri grande flessibilità nei modi di implementare la Direttiva.

La revisione della Direttiva utilizzava solo due parametri di indicatori batteriologici, ma definiva un più alto *standard* di salute rispetto alla prima versione del 1976. La revisione della Direttiva, basata su ricerche epidemiologiche internazionali e sull'esperienza nella implementazione delle Direttiva sulle acque di balneazione e della Direttiva quadro in materia di acque, stabilisce metodi di valutazione e gestione della qualità a lungo termine per ridurre frequenza e costi di monitoraggio. Lo sviluppo di sistemi di buona gestione delle acque di balneazione e la disponibilità di informazioni per il pubblico, sostituisce un approccio che prevede l'esclusivo monitoraggio e la conformità agli *standard* di legge.

La revisione della Direttiva pone enfasi nella gestione proattiva delle spiagge, non solo sul regolare monitoraggio della qualità delle acque di balneazione. Le Autorità pubbliche dovrebbero attivare piani di gestione consultando gli utenti della spiaggia. Per definire e attuare piani di gestione, le Autorità pubbliche dovrebbero consultare gli *stakeholder* in ragione del fatto che la Direttiva parla di "incoraggiare la partecipazione del pubblico" piuttosto che coinvolgere solo gli utenti della spiaggia. Dovrà essere fatto maggiore uso di metodi di comunicazione moderni (es. internet) per informare il pubblico sulla qualità delle acque di balneazione.

Siti web

www.europa.eu.int/water/water-bathing/index_en.html

Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque

Obiettivo della 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, è proteggere le acque superficiali interne, le acque di transizione, le acque costiere e sotterranee, al fine di prevenire e ridurre inquinamento, promuovere l'uso sostenibile dell'acqua, proteggere l'ambiente acquatico, migliorare lo stato dell'ecosistema acquatico e mitigare gli effetti di inondazioni e siccità.

Nell'ambito di questa Direttiva, gli Stati Membri devono identificare tutti i bacini idrografici che ricadono nel territorio nazionale e assegnare ciascun bacino idrografico ad un distretto idrografico. I bacini idrografici che coprono il territorio di più di uno Stato Membro sono assegnati ad un distretto idrografico internazionale. Entro il 22 dicembre 2003, avrebbe dovuto essere designata un'Autorità competente per ciascuno dei distretti idrografici. Al massimo dopo quattro anni dalla adozione della Direttiva, gli Stati Membri devono completare una analisi delle caratteristiche di ogni distretto di bacino idrografico e verificare l'impatto dell'attività umana sull'acqua, una analisi economica dell'uso dell'acqua ed un registro di aree che richiedono speciale protezione. Tutti i corpi idrici oggetto di estrazione di acqua per il consumo umano che forniscono più di 10 m³/giorno o servono più di 50 persone devono essere identificati. Entro nove anni dopo l'adozione della Direttiva, ciascun distretto idrografico deve definire un piano di gestione e un programma di interventi, tenendo conto dei risultati delle analisi e degli studi realizzati.

Gli obiettivi della Direttiva devono essere conseguiti entro quindici dall'entrata in vigore della Direttiva (tuttavia tale termine può essere ampliato o ridotto). La Direttiva quadro in materia di acque sostituirà eventualmente la seguente legislazione:

- Direttiva 75/440/CEE, del 16 giugno 1975, concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri
- Decisione 77/795/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1977, che instaura una procedura comune di scambio di informazioni sulla qualità delle acque dolci superficiali nella Comunità
- Direttiva 79/869/CEE del Consiglio, del 9 ottobre 1979, relativa ai metodi di misura, alla frequenza dei campionamenti e delle analisi delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile negli Stati membri
- Direttiva 78/659/CEE del Consiglio, del 18 luglio 1978, sulla qualità delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per essere idonee alla vita dei pesci
- Direttiva 79/923/CEE del Consiglio, del 30 ottobre 1979, relativa ai requisiti di qualità delle acque destinate alla molluschicoltura
- Direttiva 80/68/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1979, concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose
- Direttiva 76/464/CEE del 4 maggio 1976, concernente l'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose scaricate nell'ambiente idrico della Comunità

Siti web:

www.europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/index_en.html

Direttiva relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale

Il rumore ambientale è uno delle preoccupazione principali per la popolazione, specialmente per quella che vive in agglomerati e vicino strade trafficate, autostrade, aeroporti. Obiettivo della Direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 giugno 2002 relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, è definire un approccio comune volto ad evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi dovuti all'esposizione al rumore ambientale. Questo approccio è basato sulla determinazione dell'esposizione al rumore per mezzo di metodi di uso comune, su misure di informazione al pubblico e l'implementazione di piani d'azione a livello locale. La Direttiva è destinata a fornire una base per lo sviluppo di misure comunitarie riguardo le sorgenti di rumore.

Questa Direttiva è finalizzata al controllo del rumore ambientale cui è esposto l'essere umano in particolare nelle zone edificate, nei parchi pubblici o in altre zone silenziose degli agglomerati, in zone silenziose in aperta campagna, nei pressi delle scuole, degli ospedali e di altri edifici e zone particolarmente sensibili al rumore. La Direttiva non riguarda il rumore generato dalla stessa persona, dalle attività domestiche o dal vicinato, né il rumore sul posto di lavoro o a bordo di mezzi di trasporto o dovuto ad attività militari svolte nelle aree militari.

Per la elaborazione delle mappe acustiche strategiche si usano specifici indicatori ed informazioni. Altri indicatori possono essere usati per la pianificazione acustica e la delimitazione delle zone acustiche e nei casi specifici elencati dalla Direttiva. Il valore dell'indicatore è definito usando metodi di determinazione definiti nella Direttiva. La relazione dose-effetto per determinare gli effetti nocivi del rumore sulle popolazioni sarà introdotta nelle future revisioni della Direttiva. Entro il 18 luglio 2005, gli Stati Membri devono mettere a disposizione della Commissione e del pubblico le informazioni sui valori limite pertinenti (nella forma di specifici indicatori) in vigore o in preparazione, per il rumore generato da traffico veicolare, ferroviario, aereo e dalle attività industriali.

La mappa acustica strategica è finalizzata alla determinazione dell'esposizione al rumore in una certa zona a causa di varie sorgenti, ovvero alla definizione di previsioni generali per tale zona. La mappa acustica strategica deve soddisfare i requisiti minimi definiti dalla Direttiva. Entro il 18 luglio 2005, gli Stati Membri rendono disponibili al pubblico informazioni riguardo le Autorità e gli Enti competenti per elaborare e adottare le mappe acustiche strategiche.

Entro il 30 giugno 2005, e successivamente ogni cinque anni, gli Stati Membri notificano alla Commissione Europea gli assi stradali principali su cui transitano più di sei milioni di veicoli all'anno, gli assi ferroviari principali dove transitano più di 60.000 convogli all'anno, gli aeroporti principali e gli agglomerati con più di 250.000 abitanti. Entro il 30 giugno 2007, devono essere elaborate e, se del caso, adottate dalla Autorità Competenti le mappe acustiche strategiche relative al precedente anno solare di tutti gli agglomerati con più di 250.000 abitanti, gli assi stradali principali dove transitano più di sei milioni di veicoli all'anno, gli assi ferroviari dove transitano più di 60.000 convogli all'anno, gli aeroporti principali. Entro il 31 dicembre 2008, gli Stati Membri notificano alla Commissione Europea tutti gli agglomerati con più di 100.000 abitanti, nonché i principali assi stradali e ferroviari situati nel loro territorio. Entro il 30 giugno 2012, e successivamente ogni cinque anni, devono essere elaborate e, se del caso, adottate dalle Autorità Competenti le mappe acustiche

strategiche relative al precedente anno solare di tutti gli agglomerati e di tutti i principali assi stradali e ferroviari.

I piani di azione sono destinati a gestire i problemi di inquinamento acustico e i relativi effetti, compresa, se necessario, la loro riduzione. I piani devono soddisfare i requisiti minimi definiti nella Direttiva. Le misure previste nei piani sono a discrezione delle Autorità Competenti, ma riguardano in particolare le priorità che possono essere individuate sulla base del superamento dei valori limite pertinenti o di altri criteri scelti dagli Stati Membri e sono applicate in particolare alle zone più importanti in base alla mappa acustica strategica.

Entro il 18 luglio 2005, gli Stati Membri rendono disponibili al pubblico informazioni riguardo le Autorità Competenti e gli enti competenti a definire e, eventualmente, approvare il piano di azione.

Entro il 18 luglio 2008, devono essere messi a punto piani di azione per le principali infrastrutture ed agglomerati in base alle mappature acustiche strategiche. Entro il 18 luglio 2013, le Autorità competenti mettono a punto i piani di azione per agglomerati, aeroporti, assi stradali e ferroviari principali. I piani d'azione sono riesaminati e rielaborati ogniqualvolta sviluppi sostanziali si ripercuotono sulla situazione acustica e almeno ogni cinque anni a partire dalla prima adozione.

Gli Stati Membri devono assicurare che la consultazione pubblica sia organizzata ed i risultati presi in considerazione prima che i piani di azione siano approvati. Gli Stati Membri devono assicurare che le mappe acustiche strategiche ed i piani di azione siano resi disponibili e divulgati al pubblico ai sensi della Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

Gli Stati Membri devono raccogliere le mappe acustiche strategiche e i piani di azione e trasmettere le informazioni alla Commissione Europea. Ogni cinque anni la Commissione Europea pubblica una relazione sintetica dei dati relativi a mappe acustiche strategiche e piani di azione. La prima di tali relazioni è presentata entro il 18 luglio 2009.

Entro il 18 luglio 2009, la Commissione Europea deve presentare un rapporto sull'attuazione della Direttiva, che esamina in particolare la necessità di ulteriori azioni a livello comunitario in materia di rumore ambientale e se necessario, propone strategie di attuazione. Il rapporto deve includere un esame della qualità dell'ambiente acustico nella Comunità.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/noise/

Direttiva relativa ai rifiuti

L'obiettivo della Direttiva relativa ai rifiuti, Direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975, modificata con Direttiva 91/156/CEE e 91/692/CEE e dalla Decisione della Commissione Europea 96/350/CE, completata da varie Direttive per categorie particolari di rifiuti, come la Direttiva Discariche e la Direttiva relativa ai rifiuti pericolosi, è definire un sistema per la gestione coordinata dei rifiuti nell'ambito della Comunità al fine di assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza rischi per la salute umana e senza causare danno all'ambiente. Queste misure si applicano a tutti i rifiuti, definiti dalla Direttiva come "qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi". L'articolo 2 (1) della Direttiva esclude dal proprio ambito le emissioni gassose e, per via della legislazione specifica che ne regola lo smaltimento, rifiuti radioattivi, rifiuti che risultano da prospezione, estrazione, trattamento di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, carcasse animali e taluni rifiuti agricoli, acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido, materiali esplosivi in disuso.

Pianificare il modello di rivalorizzazione, recupero e smaltimento dei rifiuti è l'elemento che caratterizza tutte le politiche nazionali, regionali e locali sulla gestione dei rifiuti. Infatti, la definizione di un piano consente, a partire dalla situazione esistente, di definire gli obiettivi ed i *target* che devono essere conseguiti, a formulare adeguate strategie, ad identificare le misure necessarie alla Implementazione.

La definizione di piani di gestione dei rifiuti è previsto all'articolo 7 della Direttiva relativa ai rifiuti. Specifici provvedimenti circa i piani di gestione di rifiuti sono contenuti nell'articolo 6 della Direttiva 91/689/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991 relativa ai rifiuti pericolosi, ed all'articolo 6 della Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994 sugli imballaggi ed i rifiuti da imballaggio. Con l'obiettivo di assistere le Autorità Competenti nazionali, regionali e locali nella preparazione di piani di gestione dei rifiuti, la Commissione Europea ha pubblicato una guida di metodologica. Tale guida è di natura non obbligatoria e dovrebbe promuovere pratiche di pianificazione più coerenti ed appropriate in tutti gli Stati Membri UE, in ottemperanza della legislazione pertinente.

La Strategia Tematica di Prevenzione e Riciclo dei Rifiuti è una delle sette strategie tematiche del Sesto programma di azione per l'ambiente. Il primo passo dello sviluppo di tale Strategia è stato l'adozione da parte della Commissione Europea di una Comunicazione "Verso una Strategia Tematica di Prevenzione e Riciclo dei Rifiuti" (COM 2003 - 301 del 27 maggio 2003), che è stata sottoposta a consultazione con le altre istituzioni europee e gli *stakeholder*. La Strategia è stata sottoposta ad una approfondita valutazione degli impatti ambientali da essa generati. Gli *stakeholder* sono stati invitati a comunicare alla Commissione Europea dati ed informazioni riguardo gli impatti economici, ambientali e sociali di scelte alternative da inclusione nella versione finale della Strategia. La consultazione si è conclusa il 24 settembre 2004.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/waste/index.htm

www.europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm

Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)

L'obiettivo della Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento è evitare, e qualora non sia possibile, ridurre le emissioni, nell'aria, nell'acqua, nel terreno, comprese le misure relative ai rifiuti, provenienti dai settori dell'industria e dell'agricoltura, per conseguire un elevato livello di protezione ambientale.

La prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento riguarda attività industriali ed agricole estremamente inquinanti

(produzione energetica, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, allevamenti di bestiame, ecc.). La Direttiva stabilisce gli adempimenti minimi che devono essere attuati in tutti gli impianti industriali, nuovi o esistenti, e riporta un elenco di interventi per affrontare le emissioni in acqua, aria e terreno e per gestire i rifiuti, lo spreco di acqua ed energia e gli incidenti ambientali. A tal fine la Direttiva prevede precise condizioni tecniche per il rilascio delle autorizzazioni per l'installazione di nuovi impianti o il funzionamento di quelli esistenti. La Direttiva stabilisce: una procedura per la richiesta di autorizzazione, le modalità di rilascio e aggiornamento dell'autorizzazione; le condizioni minime di autorizzazione. È stato stabilito un periodo transitorio (30 ottobre 1999 - 30 ottobre 2007) al termine del quale gli impianti esistenti devono essere pienamente conformi alla Direttiva.

In applicazione del principio di sussidiarietà, gli Stati Membri hanno la responsabilità esclusiva per l'ispezione degli impianti industriali ed assicurare la conformità normativa. La Commissione Europea agevola lo scambio di informazioni a livello di comunitario tra se stessa, gli Stati Membri e le industrie coinvolte, circa le Migliori Tecniche Disponibili (BAT). Gran parte degli Stati Membri hanno deciso delegare gli adempimenti della Direttiva alle autorità regionali o locali. Il principio di riferimento dalla Direttiva è che gli operatori e le autorità devono considerare in modo integrato e complessivo ogni impianto ed i suoi impatti ambientali, prima di decidere sulle misure più efficienti per necessarie a garantire un elevato livello della protezione ambientale. Ogni tre anni deve essere stilato un rapporto sulla implementazione della Direttiva.

La implementazione della Direttiva è ancora alle fasi iniziali. Ci sono relativamente poche nuove installazioni nell'Unione Europea e ci sono stati un numero limitato di modifiche negli impianti esistenti che le autorità hanno considerato sostanziali tali da richiedere l'aggiornamento dell'autorizzazione. In ragione di ciò è ancora presto per fare previsioni circa l'efficacia della Direttiva nella protezione dell'ambiente.

Il 23 febbraio 2004 la Commissione Europea e l'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) hanno lanciato il Registro europeo delle emissioni inquinanti (EPER), il primo registro di europeo delle emissioni industriali in aria ed acqua, attivato in virtù di una Decisione della Commissione di 17 luglio 2000 basata sull'articolo 15 (3) della Direttiva di IPPC. In applicazione della decisione di EPER, gli Stati Membri hanno l'obbligo di stilare un rapporto triennale relativo alle emissioni degli impianti industriali in aria e gli scarichi in acqua. Il rapporto riguarda 50 sostanze inquinanti e deve riportare informazioni specifiche per i valori soglia sono stati superati. La decisione EPER obbliga la Commissione Europea a far sì che questi dati siano pubblicamente accessibile attraverso internet. Il sito web EPER, ospitato presso AEA, è stato attivato per adempiere a tali obblighi. Nel periodo di avvio, sono reperibili sul sito informazioni dettagliate relative all'inquinamento di circa 10.000 impianti industriali dell'Unione Europea e Norvegia.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/ippc/index.htm

www.eper.cec.eu.int

Direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Seveso II)

La Direttiva 96/82/CE del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, modificata con la Direttiva 2003/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 - Direttiva Seveso II - è finalizzata a prevenire incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e limitare le loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente.

La Direttiva elenca le attività industriali alle quali è destinata, amplia il diritto del pubblico di accesso alle informazioni e obbliga le autorità ad effettuare ispezioni regolari. L'applicazione della Direttiva dipende dalla presenza, effettiva o potenziale, di sostanze pericolose in quantità eccedenti i livelli di soglia.

La Direttiva Seveso II, che è stata recepita con leggi nazionali in tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea, pone adempimenti obbligatori a carico delle industrie e stabilisce un sistema di controllo pubblico di "secondo livello". Due importanti requisiti relativi a siti industriali riguardano l'obbligo dei piani di emergenza interno ed esterno e le informazioni al pubblico, che sono informazioni attive (istruzioni circa il comportamento richiesto in caso di incidente), e informazioni passive (informazioni erogate su richiesta al pubblico interessato da parte del gestore dell'impianto e/o dalle le autorità pubbliche).

La Direttiva di Seveso II ha sostituito la Direttiva 82/501/CEE del Consiglio di 5 agosto 1982 sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali - Direttiva Seveso I. La Direttiva fu introdotta dopo il 1976 a seguito dell'incidente nell'impianto chimico in Seveso, Italia, allorché un grande quantitativo di diossine velenose furono accidentalmente rilasciate nell'aria che impose interventi concernenti la sicurezza degli operatori e di certi stabilimenti.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/seveso/index.htm

Direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Habitat)

La 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 - Direttiva Habitat -, con la Direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, è il principale strumento normativo dell'Unione Europea per la conservazione della natura. Obiettivo della Direttiva Habitat è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche. Il continuo deterioramento degli habitat naturali e le minacce per le specie selvatiche sono una delle preoccupazioni principali delle politiche ambientali della comunità. La finalità della Direttiva è promuovere il mantenimento della biodiversità negli Stati Membri, definendo un quadro comune per la conservazione di flora e fauna selvatiche e degli habitat di interesse comunitario.

La Direttiva prevede la costituzione di una Rete ecologica europea denominata " Natura 2000 ". La rete comprende le zone speciali di conservazione designate dagli Stati Membri in conformità con la Direttiva, e le zone di protezione speciali classificati in conformità alla Direttiva 79/409/CE - Direttiva Uccelli-. Allegato alla Direttiva si trova l'elenco degli habitat e delle specie per il cui mantenimento o conservazione è richiesta la designazione di zone speciali di conservazione. Alcuni di essi sono definiti come habitat o specie "prioritarie" (in pericolo di estinzione) e richiedono un regime di protezione particolarmente severo.

Le zone speciali di conservazione sono identificate attraverso tre fasi. Seguendo i criteri stabiliti negli Allegati, ogni Stato Membro deve stilare un elenco di siti che includono habitat naturali e fauna e flora selvatiche. In base agli elenchi nazionali e in accordo con gli Stati Membri, la Commissione Europea adotta un elenco di siti di importanza comunitaria. Non oltre sei anni dopo la selezione dei siti di importanza comunitaria, lo Stato Membro deve designare le proprie zone speciali di conservazione. Se un sito che include habitat naturali o specie prioritarie è omesso dall'elenco nazionale, la Direttiva prevede una procedura di concertazione bilaterale tra lo Stato Membro e la Commissione Europea. Se il risultato della consultazione è insoddisfacente, la Commissione Europea può inoltrare una proposta al Consiglio relativa alla scelta del sito quale sito di interesse comunitario.

Gli Stati Membri devono adottare tutte le misure necessarie a garantire la conservazione di habitat nelle zone speciali di conservazione al fine di evitare il loro deterioramento. La Direttiva prevede misure per il co-finanziamento degli interventi di conservazione. Gli Stati di Membri devono inoltre: incoraggiare la gestione degli elementi del paesaggio essenziali per la migrazione, distribuzione geografica e lo scambio genetico dello specie selvatiche; stabilire un regime rigoroso di protezione di tutela per quelle specie animali e pianta particolarmente minacciate, e studiare la possibilità di reintrodurre quelle specie nel loro territorio; proibire metodi non selettivi di raccolta, cattura o uccisione di certe specie animali e vegetali. Gli Stati Membri e la Commissione Europea incoraggiano ricerca e attività scientifiche che possono contribuire al conseguimento degli obiettivi della Direttiva. Ogni sei anni, gli Stati Membri devono riferire circa gli interventi che hanno attivato in conformità della Direttiva, in base ai quali la Commissione Europea elaborerà una relazione globale per il Parlamento europeo, il Consiglio ed il Comitato economico e sociale.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/nature/

Direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (VIA)

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) è utilizzata per identificare gli impatti ambientali e sociali di un progetto prima del rilascio dell'autorizzazione. La VIA mira a prevedere gli impatti ambientali generati fin dalla fase di progettazione, cercando modi e mezzi per ridurre gli impatti negativi, migliorando i progetti per adattarli all'ambiente locale e presentando le previsioni e le alternative alle autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione. Usando la VIA per valutare i benefici ambientali ed economici possono essere ottenuti, riduzioni di costi e di tempi di implementazione del progetto, minimizzazione dei costi di trattamento/bonifica e dei rischi connessi a violazione di norme e regolamentazioni.

La procedura di VIA è regolata nella legislazione comunitaria dalla Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati modificata dalla Direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997. La procedura prevista dalla Direttiva VIA include lo *screening* (determinare se la VIA è richiesta per un determinato progetto), lo *scoping* (identificare l'estensione dello studio di impatto ambientale), la revisione (esame dello studio di impatto ambientale ed altre informazioni per assicurare la conformità con gli obblighi di informazione minima della Direttiva) e la decisione sulla autorizzazione. Altre questioni chiave della VIA riguardano la considerazione di alternative, la partecipazione pubblica e il controllo di qualità.

La procedura di VIA assicura che le conseguenze ambientali di progetti siano identificate e valutate prima del rilascio dell'autorizzazione. Il pubblico può fornire la propria opinione inviando commenti ed osservazioni o partecipando ad assemblee pubbliche e gli esiti sono considerati nella procedura di autorizzazione del progetto. Il pubblico deve essere informato circa la decisione adottata. La Direttiva elenca le categorie di progetti soggetti a procedura di VIA, la procedura che dovrà essere seguita ed il contenuto della valutazione.

La Direttiva VIA è stata modificata dalla Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale. In tal modo la Direttiva ha fatti proprie le indicazioni sulla partecipazione e l'accesso alla giustizia della Convenzione di Aarhus.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/eia/

www.unepie.org/pc/pc/tools/eia.htm

Direttiva concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (VAS)

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è realizzata nella fase di avvio del processo di pianificazione o programmazione e, rispetto la VIA, rappresenta un elemento chiave per lo sviluppo sostenibile. La Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente ha l'obiettivo di assicurare che le conseguenze ambientali di determinati piani e programmi siano identificati e valutati durante la loro preparazione e prima della loro adozione. Il pubblico e le autorità ambientali possono fornire la loro opinione ed i risultati della consultazione sono considerati nel corso del processo decisionale.

Dopo l'adozione del piano o programma il pubblico deve essere informato circa i contenuti della decisione e sul modo con la quale è stata presa. Nel caso degli effetti significativi transfrontalieri, deve essere informato lo Stato Membro coinvolto ed il pubblico, e deve essere assicurata la possibilità di inviare osservazioni e commenti da integrare nel processo

decisionale. Diversamente dalla VIA, che riguarda prevalentemente progetti privati, la Direttiva VAS è relativa a piani e programmi predisposti da autorità pubbliche.

Il rapporto ambientale è l'elemento centrale della valutazione ambientale prevista dalla Direttiva. Il rapporto ambientale rappresenta anche la base principale per monitorare gli effetti significativi generati dall'attuazione del piano o programma. Il rapporto ambientale è uno strumento chiave per integrare le considerazioni ambientali nella preparazione ed adozione di piani e programmi, poiché assicura che i potenziali effetti significativi sull'ambiente siano identificati, descritti, valutati e considerati nel processo decisionale.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm

www.unece.org/env/eia/documents/scotland_eadp_0803.pdf

Direttiva sull'accesso del pubblico alle informazioni ambientali

La 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 del 7 giugno 1990, fa propri i contenuti della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus), promossa dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) e sottoscritta dall'Unione Europea il 25 giugno 1998, ad Aarhus in Danimarca.

Tutti gli atti normativi dell'Unione Europea devono essere conformi con la Convenzione di Aarhus prima che essi siano ratificati. Questo è l'obiettivo della Direttiva sull'accesso del pubblico alle informazioni ambientali, che estende il diritto di accesso alle informazioni previsto dalla Direttiva 90/313/CEE (abrogata dal 14 febbraio 2005) assicura l'accesso alle informazioni ambientali attraverso la sistematica messa a disposizione del pubblico.

Le informazioni disponibili devono includere almeno: trattati convenzioni ed accordi internazionali e atti legislativi comunitari, nazionali, regionali o locali; politiche piani e programmi relativi all'ambiente; relazioni sullo stato di attuazione delle leggi e delle politiche; relazioni sullo stato dell'ambiente (devono essere pubblicati almeno ogni quattro anni); dati su attività che riguardano l'ambiente; autorizzazioni ed accordi in materia ambientale; studi di impatto ambientale studi e valutazioni di rischio.

Gli Stati Membri devono assicurare che le autorità pubbliche rendano disponibile l'informazione ambientale detenuta da essi o per loro conto a chiunque ne faccia richiesta, senza che il richiedente debba dichiarare il proprio interesse.

Inoltre, gli Stati Membri devono assicurare che: i funzionari assistano il pubblico che chiede di accedere alle informazioni; gli elenchi delle autorità pubbliche siano accessibili al pubblico; il diritto di accesso alle informazioni ambientali possa essere effettivamente esercitato.

Gli Stati Membri devono assicurare che tutte le informazioni in possesso delle autorità di pubblico relative alle minacce imminenti per la salute umana o l'ambiente siano diffuse immediatamente e senza indugio al pubblico potenzialmente a rischio. Le informazioni devono essere rese disponibili al richiedente non più tardi di un mese dalla richiesta. Se il volume e la complessità delle informazioni è tale da non potere soddisfare la richiesta, il termine è spostato a due mesi. L'accesso a tutti i registri o elenchi pubblici, e l'esame in situ dell'informazione richiesta sono gratuiti. Tuttavia, le autorità possono applicare una "ragionevole tariffa" per la fornitura di alcune informazioni ambientali.

Nel caso in cui le informazioni siano richieste in una forma o formato specifico, l'autorità pubblica è obbligata a renderlo disponibile in quella configurazione, a meno che esse siano già pubblicamente disponibili in un'altro formato o che sia ragionevole per l'autorità pubblica a diffonderle in un'altra configurazione. Le autorità pubbliche devono compiere tutti gli sforzi ragionevoli per mantenere le informazioni ambientali in formati facilmente riproducibili e consultabili ed assicurare che siano aggiornate, accurate e confrontabili.

Richieste di informazioni ambientali possono essere respinte (la notifica con i motivi del rifiuto deve essere inviata al richiedente entro un mese) laddove: l'autorità pubblica non detiene le informazioni richieste (tuttavia se è al corrente che le informazioni sono in possesso di un'altra autorità, deve informare il richiedente); la richiesta è infondata; la richiesta è troppo generica (in tal caso l'autorità deve invitare il richiedente a specificare i termini della richiesta e lo assiste in tale compito); la richiesta riguarda documenti in corso di completamento; la richiesta riguarda comunicazioni interne. Richieste di informazioni possono essere respinte qualora il rilevarle può recare pregiudizio alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche o delle informazioni commerciali o industriali, allo svolgimento di procedimenti giudiziari, alla sicurezza o alla difesa nazionale, ai diritti di proprietà intellettuale, alla riservatezza di dati personali, agli interessi e alla protezione di chiunque abbia fornito le informazioni, o alla protezione dell'ambiente.

Qualora le informazioni richieste siano relative ad emissioni nell'ambiente, gli Stati Membri devono disporre perché la richiesta sia respinta solo nei casi di riservatezza delle deliberazioni di autorità pubbliche, riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, riservatezza di dati personali, protezione di chiunque abbia fornito le informazioni di sua propria volontà, protezione dell'ambiente o protezione dell'ambiente riferito alle informazioni richieste.

Gli Stati Membri devono assicurare che, chiunque consideri ignorata o infondatamente respinta la sua richiesta di informazioni ambientali, possa attivare una procedura di amministrativa di revisione del provvedimento. Tale procedura deve essere celere e gratuita e deve essere condotta da un organo indipendente e imparziale.

Entro il 14 agosto 2009, gli Stati Membri devono redigere ed inviare alla Commissione Europea un rapporto circa l'applicazione della Direttiva, che saranno oggetto di una presentazione al Consiglio ed il Parlamento europeo corredata da eventuali proposte di revisione.

Siti web

www.europa.eu.int/comm/environment/aarhus/

www.unece.org/env/pp/

Allegato 3

RASSEGNA DI PIANI AMBIENTALI PREVISTI DALLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

La protezione dell'ambiente è l'oggetto di diverse Direttive UE che, malgrado non siano sempre finalizzate esplicitamente all'ambiente urbano, hanno implicazioni sulle modalità attraverso le quali i temi ambientali chiave sono trattati livello locale. Questo allegato rappresenta una rassegna della principale legislazione ambientale comunitaria attualmente in vigore che deve essere considerata nella definizione di Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano.

Le Direttive UE che prevedono la definizione e attuazione di piani di gestione sui problemi specifici sono: Direttiva in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente; Direttiva quadro in materia di acque; Direttiva sul rumore ambientale; Direttiva relativa ai rifiuti; Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate di inquinamento (IPPC); Direttiva Seveso II. Per queste Direttive, le autorità responsabili sono nominate dagli Stati Membri. Tuttavia, le Autorità Locali sono sempre direttamente o indirettamente coinvolte nella loro implementazione.

Le sei Direttive richiedono che piani, programmi o più semplicemente azioni, siano implementati su problemi specifici o determinate tematiche. Di conseguenza, non c'è una terminologia ed un approccio comune fra i diversi provvedimenti normativi.

- Per alcune Direttive (es. Direttiva in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente) i piani di azione sono richiesti quando c'è il rischio di superare determinati valori di limite e/o mettono in stato di allerta le soglie. Per altri (es. Direttiva sul rumore ambientale) non c'è nessun limite, i piani sono comunque richiesti, ma c'è un obiettivo più generale, con una margine più grande di manovra che lascia alle Autorità Competenti la definizione di obiettivi di protezione che desiderano conseguire.
- La Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque è più complessa e, forse, più completa in ragione del livello di dettaglio che affronta, tra l'altro, copertura geografica, definizione di accordi amministrativi, definizione dei piani di bacino.
- La Direttiva relativa ai rifiuti può essere vista come uno strumento di gestione per lo stoccaggio ed il trasporto di materiali di scarto.
- La Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate di inquinamento (IPPC) non prevede piani, ma richiede informazioni su, ad esempio, gli interventi di monitoraggio delle emissioni.
- La Direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Seveso II) prevede piani per la gestione delle emergenze ma anche, in modo molto interessante, chiede che alcune politiche (uso dei suoli) siano considerate in modo strategico al fine di prevenire rischi ambientali.

A dispetto della varietà delle misure richieste per le Direttive, alcuni punti in comune (es. questioni tematiche, come: aria, uso dei suoli, traffico) esistono. Un'analisi dei piani previsti dalle sei Direttive (qualità dell'aria, acque, rumore ambientale, rifiuti, IPPC, Seveso II) è contenuta nelle Tabelle 12-17. Specifica attenzione è riposta sui tempi di attuazione (termini e fasi di attuazione), che potrebbero assicurare benefici in ragione del rafforzamento degli obiettivi e la sincronizzazione degli interventi.

Altre Direttive ambientali UE (es. Acque di balneazione, Habitat, VIA, VAS), non pienamente adatto ad essere utilizzate a livello urbano, possono avere implicazioni sulla gestione dell'ambiente nelle aree urbane quando ricorrono certe condizioni (es. le zone speciali di conservazione ricadono dentro i confini urbani, se la città è in zona costiera, ecc.). Questi obblighi sono descritti nell'Allegato 2.

Termini e fasi di attuazione

L'attuazione delle sei Direttive considerate ed i loro sviluppi su una scala di tempo ampia, dipende dalla complessità della norme. In generale, ci sono due momenti - pietre miliari - importanti: la data di entrata in vigore delle norme; il termine per l'attuazione delle misure previste. La articolazione nel tempo delle sei Direttive è illustrata nella Tabella 10.

Tabella 10: Tempi di adozione, revisione e attuazione delle Direttive comunitarie

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aria		↓				↓		↓			↓		
Rumore			▽			↓		↓	↓				↓
Acqua	▽			↓	↓		↓			↓	↓		
Rifiuti													
IPCC	Periodo Transitorio												
Seveso				◇			↓						

▽ Adozione

◇ Revisione

↓ Termini di attuazione

 Direttiva operativa

 Periodo per la preparazione e adozione del piano

I termini di adozione, revisione e attuazione di ciascuna Direttiva dipendono in gran parte dalla natura effettiva delle misure da implementare.

Per la Direttiva in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria le scadenze e la durata di piani e programmi sono definiti in modo piuttosto puntuale (vedi Tabella 11). In particolare, la Direttiva richiede agli Stati Membri di informare la Commissione Europea circa i superamenti dei limiti di concentrazioni inquinanti, entro il 1 ottobre di ogni anno (trasmettendo informazioni relative all'anno precedente). In ogni caso (eccetto specifiche situazioni) devono essere definiti piani e programmi che consentano di raggiungere il valore limite entro il periodo di tempo stabilito, e questi devono essere inviati alla Commissione Europea al più tardi due anni dopo la fine dell'anno durante il quale sono stati registrati i livelli in questione.

La effettiva durata di piani e programmi è determinata dalle concentrazioni attese di sostanze inquinanti; minore è il tempo previsto per raggiungere il valore limite, più brevi sono i tempi di attuazione ed il "ciclo di vita" dei piani.

Tabella 11: Adempimenti e termini previsti dalla Direttiva quadro sulla qualità dell'aria

		Anno	Anno+1				Anno+2			
			1	2	3	4	1	2	3	4
Valutazione	Monitoraggio	←→								
	Ulteriori analisi	-----								
	Report alla Commissione					→				
Piani e Programmi	Sviluppo									
	Report alla Commissione									→

I termini per rientrare nei valori di limite di sostanze inquinanti nell'aria sono i seguenti:

- Limiti per NO_x, SO₂, Pb e PM₁₀ dovevano entrare in vigore entro luglio 1999.
- Limiti per NO_x dovevano essere conseguiti entro il 2001.
- Limiti per SO₂ e PM₁₀ devono essere conseguiti entro il 2005.
- Limiti per NO₂ e Pb dovranno essere conseguiti entro il 2010.

- Limiti per il benzene e monossido di carbonio dovevano entrare in vigore entro il 13 dicembre 2000.
- Limiti per il monossido di carbonio devono essere conseguiti entro il 2005.
- Limiti per il benzene dovranno essere conseguiti entro il 2010 (a meno di un allungamento concordato dei termini).
- Valori obiettivo per l'ozono nell'aria devono essere conseguiti, ove possibile, entro il 2010. (Direttiva Ozono⁷¹)
- Limiti per arsenico, cadmio, mercurio, nichel e idrocarburi aromatici policiclici, proposti dalla Commissione Europea, entreranno in vigore dal 2007 (reporting previsto dal 2008).

La Direttiva sul rumore ambientale non definisce alcun valore soglia per l'esposizione per rumore ambientale, tuttavia, entro 18 luglio 2005 gli Stati Membri devono trasmettere alla Commissione Europea informazioni sui valori limite pertinenti in vigore o in preparazione nel loro territorio e, se del caso, i valori per il rumore del traffico veicolare, ferroviario e aereo in prossimità degli aeroporti, nonché il rumore nei siti di attività industriali.

Gli Stati Membri provvedono perché le mappe acustiche strategiche siano elaborate e, ove opportuno adottate entro il 30 giugno 2007 dalle autorità competenti che devono inoltre mettere a punto i piani di azione entro il 18 luglio 2008. Aggiornamenti e selezione di nuove priorità devono essere inclusi nei piani d'azione entro il 18 luglio 2013.

La Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque richiede la designazione dell'Autorità Competente da parte Stato Membro, che avrebbe dovuto avvenire entro il 22 dicembre 2003. L'analisi del distretto idrografico deve essere completata entro il 2004 e le reti di monitoraggio previste attivate entro la fine del 2006. infine, piani di gestione e programmi di misure per ciascun bacino idrografico devono essere redatti entro nove anni dall'adozione della Direttiva. Le politiche dei prezzi dell'acqua devono essere stabilite entro il 2010.

La Direttiva relativa ai rifiuti è entrata in vigore nel 1975 e da allora ha subito numerose modifiche ed integrazioni finalizzate a renderne più efficace l'attuazione. Da aprile 1995, ed ogni tre anni, gli Stati Membri inviano alla Commissione Europea rapporti relativi alla implementazione della Direttiva. A partire dal 2003, più di 600 piani di gestione dei rifiuti (a livello locale) sono stati segnalati nei rapporti predisposti dagli Stati Membri, ma il territorio dell'Unione Europea è ancora lontano da essere completamente coperto. Inoltre, si registrano numerosi procedimenti di infrazione nei confronti di diversi Stati Membri.

La Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate di inquinamento (IPPC) non prevede la definizione di alcun piano, ma prevede che le domande di autorizzazione contengono una serie di informazioni ambientali circa l'impianto, inclusi i piani di monitoraggio. Gli Stati Membri godono di un periodo transitorio fino ad ottobre 2007 al fine di assicurare che le installazioni esistenti siano pienamente conformi con la Direttiva. L'approccio olistico e trasversale della Direttiva implica un elevato numero di connessioni con altre Direttive, Regolamenti ed altre politiche o misure. È quindi richiesto alle Autorità Competenti di armonizzare le procedure e gli obblighi nella implementazione della Direttiva IPPC.

La Direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Seveso II) prevede esplicitamente la preparazione di un "piano di emergenza esterna" a cura dell'Autorità Locale ed interventi nei piani di destinazione d'uso dei suoli per mitigare l'esposizione ai rischi. Dal 3 febbraio 1999, gli adempimenti della Direttiva sono obbligatori e le autorità pubbliche e gli Stati Membri sono responsabili dell'implementazione e applicazione della Direttiva. Come previsto dalla Direttiva, un gruppo di lavoro tecnico stilerà entro il 31 dicembre 2006 linee guida per predisporre un database tecnico con informazioni sui rischi e scenari di rischio, da utilizzare per valutare la compatibilità tra gli impianti "Seveso", zone residenziali e altre aree sensibili.

⁷¹ Direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria

Tabella 12: I piani previsti dalla Direttiva quadro sulla qualità dell'aria

<i>Oggetto dell'obbligo</i>
La Direttiva in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria - Direttiva quadro sulla qualità di aria - (Direttiva 96/62/CE) prevede: designazione di Autorità Competenti ed organismi per la implementazione; monitoraggio preliminare della qualità di aria; informazioni pubbliche sulla qualità di aria; piani per il miglioramento della qualità dell'aria, inclusi metodi di gestione di gestione del traffico. Gli obiettivi sono: obiettivi di qualità di aria, con la definizione di valori limite basati sull'effetto atteso e considerando la protezione degli ecosistemi e della salute umana; metodi e criteri comuni per valutare la qualità di aria negli Stati Membri; informazioni adeguate sulla qualità di aria e la loro disponibilità al pubblico (es. soglie di allarme); mantenere e migliorare la qualità di aria.
Il "valore limite" è il livello di inquinamento fissato in base alle conoscenze scientifiche e finalizzato ad evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e/o sull'ambiente nel suo complesso. Tale valore limite dovrà essere raggiunto entro un dato termine e in seguito non superato.
La "soglia di allarme" è il livello oltre il quale vi è un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata all'aria e raggiunto il quale, gli Stati Membri devono immediatamente intervenire come previsto dalla Direttiva.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Gli Stati Membri sono obbligati a predisporre piani o programmi che indichino le misure da attuare nel breve termine laddove ci sia il rischio che gli inquinanti superino il valore limite e/o eccedano la soglia di allarme, al fine di ridurre i rischi e limitare la durata di tali avvenimenti. Tali piani dovrebbero prevedere misure per controllare e, quando necessario, sospendere le attività, incluso il traffico veicolare, che contribuiscono al superamento del valore limite.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Gli Stati Membri elaborano l'elenco delle zone e degli agglomerati in cui i livelli di uno o più inquinanti eccedono il valore limite oltre il margine di tolleranza. Nelle zone ed agglomerati con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, dove il livello di uno o più inquinanti abbia superato i valori limite, gli Stati Membri dovranno prevedere progetti integrati destinati al gestione delle sostanze inquinanti.
<i>Responsabilità per il piano</i>
Gli Stati Membri designano ai livelli amministrativi appropriati, le Autorità Competenti e gli organismi responsabili.
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
Le misure prenderanno in considerazione una strategia integrata a difesa dell'aria, dell'acqua e del suolo, con implicazioni anche sui piani del traffico e dei trasporti. Questioni in comune con la direttiva sul rumore ambientale: traffico ed uso dei suoli.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Non esplicito nella Direttiva. La Decisione della Commissione Europea del 20 febbraio 2004 stabilisce le modalità di trasmissione, da parte degli Stati membri, delle informazioni sui piani o programmi previsti a norma della direttiva 96/62/CE del Consiglio relativi ai valori limite per taluni inquinanti dell'aria ambiente COM (2004) 224.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
La Direttiva 2003/35/CE prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.
<i>Diffusione</i>
Gli Stati Membri provvedono affinché, nel caso siano superate le soglie di allerta, il pubblico sia informato attraverso radio, televisione, stampa, internet, ecc..
<i>Revisioni</i>

Tabella 13: I piani previsti dalla Direttiva sul rumore ambientale

<p><i>Oggetto dell'obbligo</i></p> <p>La Direttiva sul rumore ambientale (Direttiva 2002/49/CE) definisce un approccio comune volto ad evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi dovuti all'esposizione al rumore ambientale. La Direttiva richiede che le Autorità Competenti di ciascuno Stato Membro elaborino e, ove opportuno, adottino mappe acustiche strategiche, sulla base di indicatori comuni, per i principali agglomerati e le principali infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie ed aeroporti), che informino il pubblico sull'esposizione al rumore ed i suoi effetti e predispongano piani di azione per gestire il rumore. La Direttiva non stabilisce alcun valore limite per l'esposizione al rumore ambientale, tuttavia, entro il 18 luglio 2005, gli Stati Membri devono trasmettere alla Commissione Europea informazioni sui valori limite pertinenti, in vigore o in preparazione, espressi in forma di specifici indicatori per il rumore generato da traffico veicolare, ferroviario, aereo e dalle attività industriali, accompagnate da spiegazioni relative all'applicazione dei valori di limite.</p>
<p><i>Elementi del piano (se previsti)</i></p> <p>I piani di azione sono finalizzati a prevenire e ridurre, ove necessario, il rumore ambientale e preservare la qualità del rumore ambientale dove è soddisfacente (in particolare nelle zone silenziose di un agglomerato). Le misure previste nei piani sono a discrezione delle Autorità Competenti, ma riguardano in particolare le priorità che possono essere individuate sulla base del superamento dei valori limite pertinenti o di altri criteri scelti dagli Stati Membri e sono applicate in particolare alle zone più importanti in base alla mappa acustica strategica.</p> <p>Un piano di azione deve soddisfare i seguenti requisiti: una descrizione dell'agglomerato, degli assi stradali e ferroviari principali o degli aeroporti e delle altre sorgenti di rumore da prendere in considerazione; l'autorità responsabile; il contesto giuridico; qualsiasi valore limite stabilito; una sintesi dei risultati della mappatura acustica; una valutazione del numero stimato di persone esposte al rumore, l'individuazione dei problemi e delle situazioni da migliorare; un resoconto delle consultazioni pubbliche; le misure antirumore già in atto e i progetti in preparazione; gli interventi pianificati per i successivi cinque anni, comprese le misure volte alla conservazione delle zone silenziose; la strategia di lungo termine; le informazioni di carattere finanziario. Ove disponibili il piano da indicazioni su: fondi stanziati, analisi costi-efficacia e costi-benefici; disposizioni per la valutazione dell'attuazione e dei risultati del piano di azione.</p> <p>Gli interventi pianificati dalle Autorità Competenti nell'ambito delle loro competenze possono comprendere ad esempio: pianificazione della mobilità, pianificazione territoriale, accorgimenti tecnici a livello delle sorgenti, scelta di sorgenti più silenziose, riduzione della trasmissione del suono, misure di regolamentazione o misure economiche o incentivi.</p> <p>Ogni piano di azione dovrebbe comprendere le stime in termini di riduzione del numero di persone esposte (fastidio, disturbi del sonno o altro).</p> <p>La Commissione Europea può elaborare linee guida che forniscano più ampie informazioni sui piani di azione.</p>
<p><i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p> <p>Un "agglomerato", definito da ciascun Stato Membro, deve avere una popolazione superiore a 250.000 (100.000 da luglio 2013) abitanti e la cui densità di popolazione è tale che lo Stato Membro la considera un'area urbanizzata.</p>
<p><i>Responsabilità di attuazione</i></p> <p>Gli Stati Membri designano gli opportuni livelli, le Autorità, e gli Enti competenti per l'attuazione della Direttiva, comprese le autorità responsabili per elaborare e, se del caso, adottare le mappe acustiche e i piani di azione per gli agglomerati, gli assi stradali e ferroviari principali e gli aeroporti principali.</p>
<p><i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i></p> <p>Alcuni problemi in comune con Direttiva la quadro sulla qualità dell'aria (traffico, utilizzo e destinazione dei suoli) e la Direttiva IPPC (rumore industriale).</p>
<p><i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i></p>
<p><i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i></p> <p>Gli Stati Membri devono assicurare che il pubblico sia consultato riguardo alle proposte di piano di azione, che i risultati della partecipazione siano tenuti in considerazione prima dell'approvazione dei piani di azione e che il pubblico sia informato circa le decisioni adottate.</p>
<p><i>Diffusione</i></p> <p>Gli Stati Membri provvedono affinché le mappe acustiche strategiche ed i piani di azione siano resi disponibili e divulgati al pubblico ai sensi della legislazione comunitaria, in particolare della Direttiva concernente la libertà di accesso all'informazione in materia ambientale. Inoltre, gli Stati Membri devono trasmettere alla Commissione Europea i dati risultanti dalle mappe acustiche strategiche e le sintesi dei piani di azione.</p>
<p><i>Revisioni</i></p> <p>I piani di azione sono riesaminati e rielaborati ogniqualvolta sviluppi sostanziali della situazione si ripercuotono sul livello di rumore esistente ed almeno ogni 5 anni a partire dalla prima adozione.</p>

Tabella 14: I piani previsti dalla Direttiva relativa ai rifiuti

<i>Oggetto dell'obbligo</i>
L'obiettivo della Direttiva relativa ai rifiuti (Direttiva 75/442/CEE, e successive modifiche) è definire un sistema per la gestione coordinata dei rifiuti nell'ambito della Comunità al fine di limitare la produzione e pericolosità ed incrementare la rivalorizzazione dei rifiuti. Queste misure si applicano a tutti i rifiuti, definiti dalla Direttiva come "qualsiasi sostanza o oggetto di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi". Esse non si applicano ai rifiuti radioattivi, a rifiuti che risultano da prospezione, estrazione, trattamento di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, a carcasse animali e taluni rifiuti agricoli, acque di scarico, effluenti gassosi emessi nell'atmosfera e altri rifiuti soggetti a specifica regolamentazione comunitaria.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Pianificare il modello di rivalorizzazione, recupero e smaltimento è l'elemento che caratterizza tutte le politiche nazionali, regionali e locali sulla gestione dei rifiuti. Infatti, la definizione di un piano consente, a partire dalla situazione esistente, di stabilire gli obiettivi ed i <i>target</i> che devono essere conseguiti, a formulare adeguate strategie, ad identificare le misure necessarie alla loro implementazione. L'articolo 7 stabilisce i contenuti dei piani: tipo, quantità ed origine dei rifiuti da recuperare o smaltire; i requisiti tecnici generali; disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare; i luoghi e gli impianti adatti per lo smaltimento. Tali piani possono, ad esempio, riguardare: le persone fisiche o giuridiche abilitate a procedere alla gestione dei rifiuti; la stima dei costi delle operazioni di recupero e smaltimento; le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, selezione e trattamento dei rifiuti.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
La Direttiva si applica a tutti i produttori e gestori dei rifiuti (privati o pubblici). Le necessarie autorizzazioni sono rilasciate dalle Autorità Competenti designate dagli Stati Membri.
<i>Responsabilità di attuazione</i>
Gli Stati Membri stabiliscono o designano le Autorità Competenti o le Autorità responsabili dell'attuazione di questa Direttiva. In alcuni Stati Membri, essa è implementata da Autorità locali o regionali. In altri paesi, i Comuni si stanno aggregando in associazioni inter-comunali al fine di attivare una gestione dei rifiuti coordinata ed efficace.
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
Questioni tematiche: pianificazione d'uso dei suoli; qualità dell'aria.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
La Direttiva 2003/35/CE prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale.
<i>Diffusione</i>
<i>Revisioni</i>
Ad intervalli di 3 anni gli Stati Membri spediscono le informazioni alla Commissione Europea relative alla implementazione della Direttiva.

Tabella 15: I piani previsti dalla Direttiva “Seveso II”

<p><i>Oggetto dell'obbligo</i></p> <p>La Direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose - Seveso II - (Direttiva 96/82/CE e successive modifiche) è finalizzata a prevenire incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e limitare le loro conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. La Direttiva che si applica agli stabilimenti dove sono presenti prodotti chimici pericolosi, amplia il diritto di accesso del pubblico alle informazioni e obbliga le autorità di controllo ad effettuare regolari ispezioni. La Direttiva si applica nei casi in cui la quantità di determinate sostanze pericolose superi o possa superare i livelli di soglia.</p> <p>La Direttiva Seveso II, che è stata recepita nelle legislazioni nazionali di tutti Stati Membri UE, pone adempimenti obbligatori a carico delle industrie e attiva un sistema di controllo pubblico di “secondo livello”. Due importanti requisiti relativi allo stabilimento riguardano l'obbligo dei piani di emergenza interno ed esterno e l'obbligo di erogare informazioni al pubblico, che possono essere informazioni attive (istruzioni circa il comportamento richiesto in caso di incidente) e informazioni passive (informazioni erogate su richiesta al pubblico interessato da parte del gestore dell'impianto e/o dalle le autorità pubbliche).</p>
<p><i>Elementi del piano (se previsti)</i></p> <p>La Direttiva prevede esplicitamente la preparazione di “piano di emergenza esterno” a cura dell'Autorità Locale ed auspica interventi nei piani di destinazione ed uso dei suoli al fine di ridurre l'esposizione ai rischi. I piani di emergenza devono essere predisposti con l'obiettivo di: controllare e circoscrivere gli incidenti in modo da minimizzare gli effetti e limitare i danni per l'uomo, per l'ambiente e per i beni; mettere in atto le misure necessarie per proteggere l'uomo e l'ambiente dalle conseguenze degli incidenti rilevanti; informare adeguatamente la popolazione ed i servizi o le autorità locali competenti; provvedere al ripristino e al disinquinamento dell'ambiente dopo un incidente rilevante.</p> <p>I piani di emergenza esterni dovranno contenere: nome o posizione delle persone autorizzate ad attivare le procedure di emergenza a dirigere e coordinare le azioni all'esterno del sito; disposizioni per essere informati tempestivamente degli eventuali incidenti, modalità di allarme e richiesta di soccorsi; misure di coordinamento delle risorse necessarie per l'implementazione del piano; disposizioni per fornire assistenza con le misure adottate all'interno del sito; misure di intervento da adottare all'esterno del sito; disposizioni per fornire alla popolazione informazioni specifiche relative all'incidente e al comportamento da adottare; disposizioni per informare i servizi di emergenza di altri Stati Membri in caso di incidenti rilevanti che potrebbero avere conseguenze al di là delle frontiere.</p> <p>Politiche di urbanizzazione e di destinazione ed uso dei suoli e altre politiche pertinenti, devono assicurare che gli obiettivi di prevenzione degli incidenti rilevanti e limitazione delle conseguenze siano tenuti in considerazione. Essi perseguono tali obiettivi mediante un controllo: (a) dell'insediamento di stabilimenti nuovi; (b) delle modifiche di stabilimenti esistenti; (c) dei nuovi insediamenti intorno agli stabilimenti, quali vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o gli insediamenti possano aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante.</p> <p>Politiche di destinazione ed uso dei suoli e le altre politiche pertinenti, nonché le procedure di attuazione devono tenere conto della necessità, a lungo termine, di mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti di cui alla presente Direttiva da un lato e le zone residenziali, le zone frequentate dal pubblico, per quanto possibili principali vie di comunicazione, e le zone di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dall'altro. Nel caso di stabilimenti esistenti, l'obiettivo è non accrescere i rischi per le persone.</p>
<p><i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p>
<p><i>Responsabilità di attuazione</i></p> <p>Gli Stati Membri istituiscono e designano una o più Autorità Competenti incaricate di svolgere i compiti stabiliti dalla presente Direttiva e, se del caso, gli organismi incaricati di assistere le Autorità Competenti sul piano tecnico.</p>
<p><i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i></p> <p>I piani tematici hanno collegamenti con la Direttiva sul rumore ambientale e la Direttiva quadro sulla qualità dell'aria: piano di destinazione e uso dei suoli, piano dei trasporti.</p>
<p><i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i></p>
<p><i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i></p> <p>Il pubblico deve essere consultato nel corso della stesura dei piani di emergenza esterna. Gli Stati Membri provvedono affinché la popolazione possa esprimere la propria opinione nei casi seguenti: elaborazione dei progetti relativi a nuovi stabilimenti; modifiche di stabilimenti esistenti; creazione di nuovi insediamenti intorno agli stabilimenti esistenti. Le Autorità Competenti e le Autorità di pianificazione stabiliscono procedure di consultazione atte ad agevolare l'attuazione delle politiche stabilite dalla Direttiva.</p>
<p><i>Diffusione</i></p> <p>Le informazioni relative alle misure di sicurezza sono riesaminate ogni 3 anni e, se del caso, ridiffuse ed aggiornate, almeno ogni volta che sono modificate. Esse devono essere permanentemente a disposizione del pubblico. L'intervallo massimo di ridiffusione delle informazioni alla popolazione non può, in nessun caso, essere superiore a 5 anni.</p>
<p><i>Revisioni</i></p> <p>Gli Stati Membri assicureranno che i piani di emergenza interni ed esterni siano riesaminati, sperimentati e, se necessario, rivisti ed aggiornati dai gestori e dalle autorità designate, ad intervalli appropriati, non superiori a 3 anni.</p>

Tabella 16: I piani previsti dalla Direttiva IPPC

<p><i>Oggetto dell'obbligo</i></p> <p>L'obiettivo della Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento - IPPC - (Direttiva 96/61/CE) è evitare o ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua o nel terreno, provenienti da talune installazioni industriali ed agricole, al fine di conseguire un alto livello della protezione ambientale.</p> <p>La prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento ha per oggetto attività industriali ed agricole estremamente inquinanti (industrie produzione energetica, trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti, allevamento di bestiame, ecc.). La Direttiva definisce gli adempimenti che devono essere rispettati da tutti gli impianti industriali interessati, nuovi o esistenti, e stabilisce un elenco di misure per fronteggiare gli scarichi acqua, aria e suolo, i rifiuti, lo spreco di acqua ed energia e gli incidenti ambientali. Questi aspetti sono gestiti definendo le procedure di autorizzazione all'esercizio per gli impianti coinvolti. La Direttiva include una procedura per richiedere, pubblicare, aggiornare la autorizzazione all'esercizio ed i requisiti minimi per potere ottenere l'autorizzazione all'esercizio. L'autorizzazione deve essere basata sul concetto di Migliori Tecnologie Disponibili (BAT).</p>
<p><i>Elementi del piano (se previsti)</i></p> <p>La Direttiva non prevede la definizione di un piano che deve essere adottato dalla stessa Autorità Competente che rilascia le autorizzazioni, ma prevede che le domande di autorizzazione contengano una serie di informazioni ambientali dell'impianto, inclusi i piani di monitoraggio.</p> <p>La domanda di autorizzazione all'esercizio dovrà contenere la descrizione: dell'impianto e delle sue attività; delle materie prime e secondarie, di altre sostanze ed energia usate o prodotte; delle fonti di emissioni; dello stato del sito; tipo ed entità delle prevedibili emissioni e l'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente; della tecnologia prevista e delle altre tecniche per prevenire o, dove questo non possibile, ridurre le emissioni; delle misure di prevenzione e recupero dei rifiuti; delle misure previste per ottemperare agli obblighi fondamentali del gestore; delle misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente.</p>
<p><i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p>
<p><i>Responsabilità per il piano</i></p> <p>Le Autorità Competenti sono nominate dagli Stati Membri. In molti casi sono autorità regionali o locali. In alcuni casi, le Autorità comunali devono rilasciare un certificato di conformità prima che l'Autorità Competente autorizzi l'impianto all'esercizio.</p>
<p><i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i></p> <p>In concreto, la Direttiva affronta, tra le altre cose, i seguenti aspetti ambientali la relativa legislazione: acidificazione da emissioni in atmosfera; eutrofizzazione da emissioni in atmosfera o scarichi idrici; sfruttamento riduzione di ossigeno nell'acqua; riscaldamento dell'atmosfera terrestre; riduzione della fascia di ozono; emissioni in atmosfera di particolato, incluse micro-particelle e metalli; formazione di ozono foto-chimico; sostanze inquinanti e tossiche in acqua o suolo; produzione di rifiuti pericolosi e non; rumore e odore; consumo di materie prime ed acqua.</p>
<p><i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i></p> <p>Implementare un sistema di gestione ambientale (SGA), in particolare EMAS (Eco Management Audit Scheme) - il sistema comunitario di ecogestione e audit - rende agevole conseguire la conformità con gli obblighi della Direttiva IPPC (es. gestione delle non conformità e rapporti di <i>audit</i>).</p> <p>Alcuni paesi europei hanno introdotto forme di "alleggerimento procedurale" per imprese che si certificano con un SGA normato. La maggioranza di loro hanno presentato incentivi per promuovere i SGA, in particolare EMAS e assicurare così benefici alle imprese. In questi paesi ispezioni e revisioni delle autorizzazioni possono essere meno frequenti, rendendo così meno onerosi gli obblighi delle imprese che ricadono nell'ambito di applicazione della Direttiva IPPC. In ogni caso, i Paesi Membri non possono esentare le imprese con SGA dall'ottemperare agli obblighi della Direttiva.</p> <p>Un altro collegamento tra Direttiva IPPC e SGA è assicurato dai documenti del BREF relativamente alla adozione delle BAT. Queste conclusioni definiscono un certo numero di caratteristiche chiave dei SGA, aggiungendo che la natura e livello del dettaglio di ogni sistema dipenderà dalla natura, scala e complessità dell'impianto e dagli impatti ambientali che potrà avere. EMAS, che prevede una SGA registrato da verificatori accreditati dal sistema pubblico e la pubblicazione di una dichiarazione ambientale, garantisce una maggiore credibilità.</p>
<p><i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i></p> <p>Le autorizzazioni all'esercizio di nuovi impianti o le modifiche sostanziali sono rilasciate prevedendo, prima che l'Autorità Competente arrivi ad una decisione, un periodo di tempo adeguato perché il pubblico possa avere tempestiva ed effettiva opportunità di partecipazione alla procedura. La Direttiva 2003/35/CE tratta questi aspetti.</p>
<p><i>Diffusione</i></p> <p>I risultati delle attività di monitoraggio devono essere resi disponibili al pubblico e l'inventario delle emissioni e delle fonti principali pubblicato ogni 3 anni dalla Commissione Europea in base alle informazioni inviate dagli Stati Membri.</p>
<p><i>Revisioni:</i></p>

Tabella 17: I piani previsti dalla Direttiva quadro in materia di acque

<p><i> Oggetto dell'obbligo</i></p> <p>La Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (Direttiva 2000/60/CE) che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque è finalizzata a proteggere le acque superficiali interne, le acque di transizione, le acque costiere e sotterranee, per prevenire e ridurre inquinamento, promuovere l'uso sostenibile dell'acqua, proteggere l'ambiente acquatico, migliorare lo stato dell'ecosistema acquatico e mitigare gli effetti di inondazioni e siccità.</p> <p>Nell'ambito di questa Direttiva, gli Stati Membri devono identificare i bacini idrografici che ricadono nel territorio nazionale ed assegnarli ad un distretto idrografico. I bacini idrografici che coprono il territorio di più Stati Membri sono assegnati ad un distretto idrografico internazionale. Entro il 22 dicembre 2003, avrebbero dovuto essere designate le Autorità Competenti per ciascun distretto idrografico. Entro quattro anni dall'entrata in vigore della Direttiva, gli Stati Membri devono completare un'analisi delle caratteristiche di ogni distretto, un esame dell'impatto dell'attività umana sullo stato dell'acqua, una analisi economica dell'utilizzo idrico ed un registro di aree di ciascun distretto che richiedono protezione speciale.</p> <p>Tutto i corpi idrici per l'estrazione di acqua destinata al consumo umano che forniscono i media più di 10 m³/giorno o servizio più di 50 persone devono essere identificati. Entro la fine del 2006, devono essere attivate le reti di monitoraggio e la consultazione pubblica deve essere avviata. Entro nove anni dall'entrata in vigore della Direttiva, si devono pubblicare i piani di gestione per ciascun bacino idrografico, tenendo conto dei risultati dei precedenti studi ed analisi. Infine, entro il 2010, devono essere fissate le politiche dei prezzi dell'acqua al fine di assicurare il completo recupero di costo dei servizi idrici.</p>
<p><i> Elementi del piano (se previsti)</i></p> <p>La Direttiva stabilisce le procedure per la definizione e attuazione di un piano di gestione dei bacini idrografici. Il contenuto dei piani è ampiamente descritto nell'Allegato VII della Direttiva. In sintesi, gli elementi del piano sono: una descrizione generale delle caratteristiche del distretto idrografico; un'analisi delle pressioni e degli impatti delle attività umane sullo stato delle acque superficiali e sotterranee; specificazione e rappresentazione cartografica delle aree protette; mappa delle reti di monitoraggio; elenco degli obiettivi ambientali per acque superficiali, sotterranee e aree protette; sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico; sintesi del programma o programmi delle misure adottate; repertorio di eventuali piani e programmi di gestione più dettagliati adottati per il distretto idrografico e relativi a sottobacini, settori, tematiche o tipi di acque, con una sintesi dei contenuti; sintesi delle misure adottate in materia di informazioni pubbliche e consultazione, con relativi risultati e eventuali conseguenti modifiche del piano; elenco delle Autorità Competenti; referenti e procedure per ottenere la documentazione e le informazioni di base.</p>
<p><i> Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p> <p>La Direttiva copre l'area geografica del bacino idrografico, tutte le acque superficiali, sotterranee e, in una certa misura, le acque costiere. Le città dove sia localizzato un elemento del sistema idrico - in pratica tutte - sono coinvolte in un piano di gestione del bacino idrografico. In tutti i casi, sono necessarie informazioni sull'ambiente urbano al fine di valutare ed identificare (a) fonti di inquinamento diffuse e puntuali da aree urbane, industriali, ed altre impianti ed attività; (b) l'estrazione di acqua per uso civile, industriale, ed altri usi (c) modelli di uso dei suoli, inclusa l'identificazione delle aree urbane ed industriali; (d) qualità dell'acqua superficiale e sotterranee ed informazioni quantitative nelle aree urbane.</p>
<p><i> Responsabilità per il piano</i></p> <p>Gli Stati Membri adottano disposizioni amministrative adeguate, inclusa l'identificazione dell'Autorità Competente, per l'attuazione della Direttiva in ciascun distretto idrografico, che ricade nel territorio nazionale. La cooperazione internazionale per i bacini idrografici di confine è obbligatoria per gli Stati Membri UE ed incoraggiato tra gli Stati Membri UE e i Paesi Terzi.</p>
<p><i> Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i></p> <p>La Direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque è collegata esplicitamente alle: Direttiva sulla qualità delle acque di balneazione (76/160/CEE); Direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici (79/409/CEE); Direttiva concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano (80/778/CEE) e modificata dalla Direttiva (98/83/CE); Direttiva sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose - Seveso II - (96/82/CE); Direttiva sulla valutazione di impatto ambientale (85/337/CEE); Direttiva sulla protezione dell'ambiente nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione (86/278/CEE); Direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane (91/271/CEE); Direttiva sui prodotti fitosanitari (91/414/CEE); Direttiva sui nitrati (91/676/CEE); Direttiva relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche - Habitat - (92/43/CEE); Direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento - IPPC - (96/61/CE).</p>
<p><i> Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i></p> <p>Il piano deve essere predisposto attraverso il coinvolgimento attivo di tutte le parti interessate. I tempi di esecuzione del programma di lavoro per la stesura del piano sono stabiliti dall'Autorità Competente.</p>
<p><i> Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i></p> <p>La Direttiva prevede esplicitamente misure per assicurare la diffusione delle informazioni e la consultazione pubblica.</p>
<p><i> Diffusione</i></p> <p>Informazioni circa gli interventi realizzati ed i progressi ottenuti nell'attuazione della Direttiva sono distribuite al pubblico ed agli utenti.</p>
<p><i> Revisioni</i></p> <p>Il piano di gestione del bacino idrografico è sottoposto a revisione ed aggiornamento entro 15 anni dopo l'entrata in vigore della Direttiva e, successivamente, ogni 6 anni.</p>

Allegato 4

ESAME DEI PIANI DI GESTIONE AMBIENTALE ADOTTATI NEGLI STATI MEMBRI

La finalità di questa analisi è valutare gli elementi comuni e le fasi procedurali che caratterizzano i piani ambientali definiti ed adottati negli Stati Membri. L'analisi è concentrata su undici paesi dell'Unione: Belgio (Fiandre), Danimarca, Francia, Ungheria, Italia, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Slovenia, Svezia e Regno Unito. Le informazioni relative a questi paesi, che sono riportate nelle Tabelle 19-30, sono state fornite dai membri del GdL (eccetto che quelle relative a Ungheria e Danimarca, che sono state fornite di rappresentanti del Gruppo di Esperti sull'ambiente urbano). I risultati di uno studio di in più ampio studio sui paesi UE (Commissione Europea - DG Ambiente, 2004b) sono riportati nella Tabella 18.

Obiettivo di questa rassegna di casi, sintetizzata nelle Tabelle 19-30, è comprendere quali elementi procedurali e quali temi possono essere fare parte di uno schema di PGA comune per i paesi UE. Per tale ragione, gli aspetti di natura strettamente legislativa non sono stati considerati approfonditamente. L'esame ha rivelato che ci sono un certo numero di elementi comuni in piani urbani attuati e definiti negli Stati Membri oggetto di questa analisi, sebbene si registri chiaramente diverso di contesto legislativo nei paesi europei. Solo in quattro i casi sono stati rilevati obblighi normativa concernenti la predisposizione di piani strategici ed attuativi per l'ambiente urbano.

Obbligatorio o meno, una serie di considerazioni che riguardano i PGA di tutti i paesi possono essere evidenziate:

- I temi ambientali sono simili nella grande maggioranza di casi. In alcuni casi i temi sono aggregati in ragione delle strategie di policy (es. trasporti, energia, edilizia, ecc.), in altre seguono specifici temi ambientali (aria, acqua, rifiuti, rumore, ecc.). Piani generali di sviluppo che includono questioni economiche e sociali sono ampiamente adottati;
- L'area geografica di applicazione del piano differisce da paese a paese. Non si registrano elementi comuni in ragione di diversi sistemi di governo, dal livello locale a livello nazionale, in ogni paese;
- I processi di implementazione sono sempre compatibili con quelli sperimentati nell'Agenda 21 Locale (in alcuni casi la conformità con A21L è un obbligo giuridico);
- Meccanismi di *reporting* e di consultazione pubblica sono adottati in quasi tutti i casi.

Al fine di ridurre le difficoltà di adattamento per quelle Autorità Locali già attive nei processi di gestione dell'ambiente urbano, il PGA proposto dal GdL è basato per quanto possibile, su procedure ed elementi già in vigore negli Stati Membri. In effetti, il PGA dovrebbe supportare i Piani Nazionali (ove esistenti) e rinforzare la loro implementazione in ragione dell'approccio integrato proposto. Il meccanismo flessibile proposto per il PGA dovrebbe consentire nel tempo l'integrazione con le procedure, formali ed informali, esistenti.

Riguardo i SGA, deve essere sottolineato che la loro adozione è su base volontaria in tutti gli Stati Membri UE. Comunque, un crescente numero di Autorità Locali adotta SGA normati. In relazione al PGA proposto, qualsiasi SGA può essere utilizzato, purché coerente con le caratteristiche raccomandate dal GdL.

Tabella 18: Attuazione obbligatoria e volontaria di PGA e SGA nella UE

Paese	Obblighi nazionali o regionali		Programmi volontari supportati da iniziative nazionali o regionali o da campagne	
	PGA	SGA	PGA	SGA
Austria	No	No	No	No
Belgio (Fiandre)	Sì	No	Sì	Sì
Belgio (Vallonia)	No	No	Sì	No
Cipro	No	No	No	No
Repubblica Ceca	No	No	No	No
Danimarca	Sì	No	-	?
Estonia	No	No	No	No

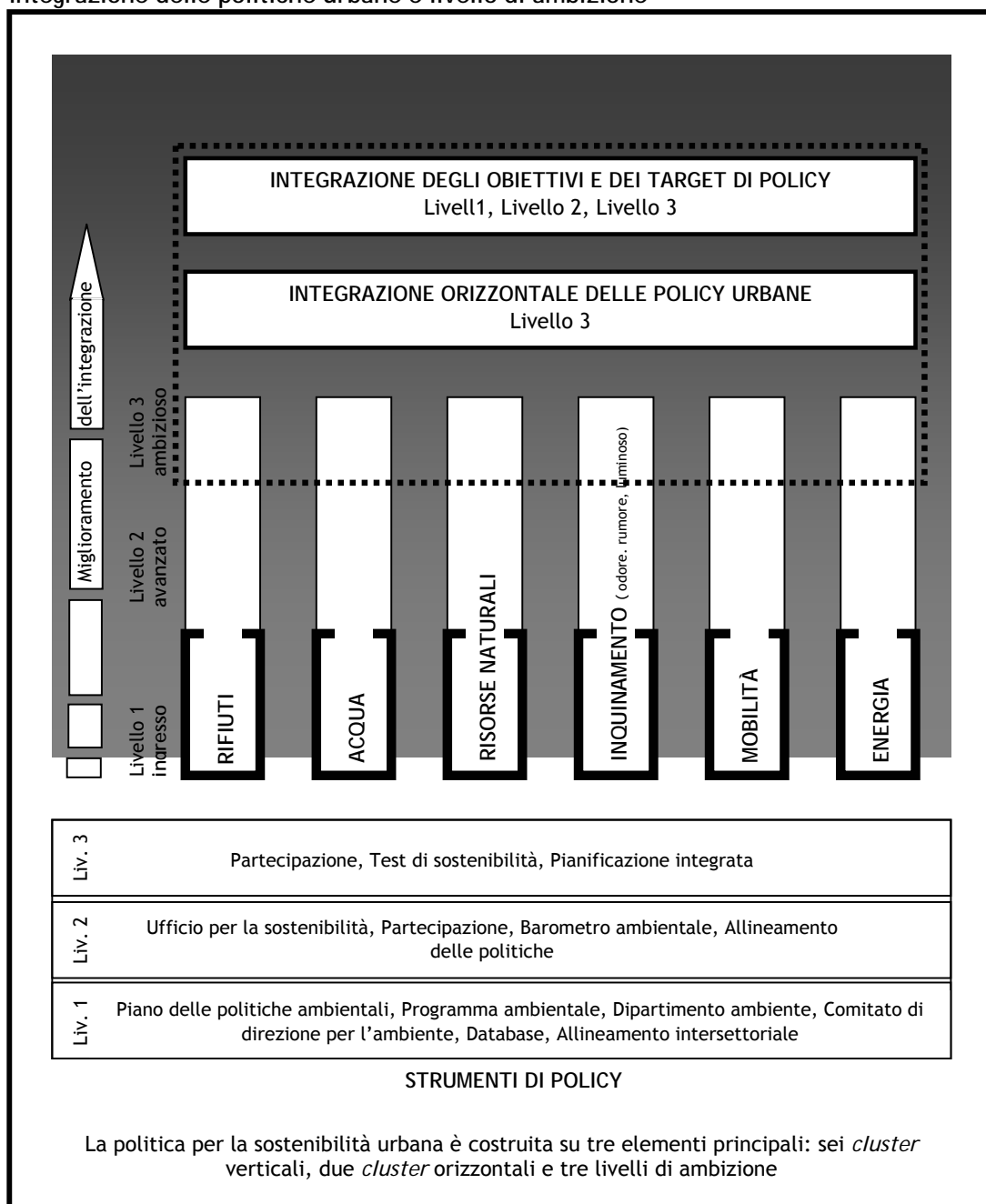
Finlandia	No	No	No	No
Francia	No	No	Si	Si
Germania	No	No	No	No
Grecia	No	No	Si	No
Ungheria	Si	No	-	?
Irlanda	No	No	No	No
Italia	No	No	Si	Si
Lettonia	No	No	?	?
Lituania	No	No	No	No
Lussemburgo	No	No	No	No
Malta	No	No	No	No
Paesi Bassi	No	No	Si	No
Polonia	?	No	?	No
Portogallo	No	No	No	No
Slovacchia	No	No	?	?
Slovenia	Si	No	-	No
Spagna	No	No	No	Si
Svezia	No	No	?	?
Regno Unito	No	No	Si	No

Nota: “?” indica che la situazione è sconosciuta

Tabella 19: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Belgio (Fiandre)

<i>Natura dell'obbligo</i>
Nelle Fiandre, Belgio, le città hanno l'obbligo legale di redigere ogni cinque anni Piani di politiche ambientali (<i>milieubeleidsplan</i>). Questi Piani devono essere coerenti con il Piano della Provincia di appartenenza, che a sua volta deve essere coerente con il Piano del governo Fiammingo (<i>Vlaams Gewest</i>). Altri Piani sono quelli per lo sviluppo territoriale (<i>ruimtelijk structuurplan</i>) e per definire le aree urbane (<i>afbakningsplan</i>). I Piani urbani sono predisposti dal governo Fiammingo insieme alle città. I Piani di A21L sono volontari e non esiste nessun obbligo normativo in tale senso.
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
Le città fiamminghe possono scegliere fra sette gruppi tematici che aggregano problemi ambientali da gestire attraverso i piani, sono identificati al livello nazionale e la loro scelta dipende dalle criticità, ambizioni e risorse delle aree urbane. Sono stati stabiliti tre “livelli di ambizione”: Livello di ambizione 1 (livello base alla politica ambientale): soglia abbastanza bassa in modo che sia possibile per molti Municipi e Province qualificarsi. Livello di ambizione 2 (più avanzato): Municipi e Province possono impegnarsi in alcuni gruppi tematici. Livello di ambizione 3 (ambizioso): Attivazione di un sistema di premialità per le migliori. La chiave è rappresentata dalla integrazione delle differenti policy.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
I Programmi non obbligatori <i>Milieu-Overleg Lokale Overheden</i> (Milo) sono stati introdotti per aiutare le Amministrazioni locali ad integrare i Piani settoriali con le politiche ambientali regionale e nazionale. Inoltre, il <i>Milieu Management Informatiesysteem</i> (MMIS), sistema di gestione dell'informazione ambientale, è stato adottato nel 2000 ed usato dalle amministrazioni regionali ed locali.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Vedi punto 1.
<i>Responsabilità per il piano</i>
Vedi punto 1.
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
Vedi punti 2 e 7.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
L'accordo di cooperazione (<i>Cooperation Agreement</i>), è articolato in due ambiti: il primo tratta gli strumenti di supporto e accompagnamento, il secondo riguarda gli elementi tecnici di una politica ambientale locale, intrecciati con un certo numero di strumenti di <i>policy</i> finalizzati all'integrazione. L'accordo prevede tre elementi di base : (1) Le modalità di implementazione con gli elementi necessari per realizzare una politica ambientale di base - pianificazione ed asse di ambiente; (2) Gli strumenti di <i>policy</i> che contribuiscono a definire le modalità di implementazione e contengono i seguenti elementi: lo sviluppo di un Dipartimento ambiente, un responsabile per la sostenibilità , database, indicatori. (3) Gli elementi tecnici della politica locale sono aggregati 8 gruppi: 6 verticali (acqua; politiche di prodotto e rifiuti; energia; mobilità; aspetti naturalistici - natura, gestione aree rurali, selvicoltura, spazi verdi, paesaggio; inquinamento - olfattivo, rumore, luminoso) e 2 orizzontali (<i>policy</i> di area e <i>policy</i> di integrazione). (Vedi schema seguente).
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
Un elemento chiave è incrementare il coinvolgimento del pubblico nella gestione quotidiana dell'ambiente.
<i>Diffusione</i>
<i>Revisioni</i>
Ogni cinque anni.

Integrazione delle politiche urbane e livello di ambizione



Fonte

Cooperation Agreement Flemish Region - Municipalities Provinces: Environment as the Stepping Stone to Sustainable Development. Brochure Accompanying the Co-operation Agreement 2002-2004 Contract Text. Editing: Ministry of the Flemish Community, Department Environment and Others

Tabella 20: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Danimarca

<i>Natura dell'obbligo</i>
Promozione dello sviluppo sostenibile in ambito locale.
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
Il <i>Planning Act</i> in Danimarca (<i>Consolidated Act n. 763 11-09-02</i>) rappresenta il riferimento normativo per i piani di livello urbano. Definisce un quadro di riferimento per piani locali ed include criteri per: la distribuzione spaziale delle costruzioni; la conservazione e la sistemazione dell'ambiente urbano; la rigenerazione urbana; la fornitura di servizi pubblici e privati; l'erogazione di calore; i servizi di trasporto; le aree ricreative; le istituzioni coinvolte.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
I <i>County Councils</i> e i <i>Municipal Councils</i> devono pubblicare una strategia di A21L che includa <i>vision</i> di sviluppo ed obiettivi per le seguenti cinque aree di priorità: riduzione della pressione sull'ambiente; sviluppo e trasformazione urbana sostenibili; promozione della diversità biologica; coinvolgimento del pubblico e delle imprese; promozione dell'interazione tra le decisioni che riguardano l'ambiente, traffico, sviluppo, questioni sociali, salute, istruzione, cultura.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Regioni e Municipi.
<i>Responsabilità per il piano</i>
<i>County Councils</i> e <i>Municipal Councils</i> .
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
I concomitanza con l'attuazione delle strategie di A21L, i Municipi devono sviluppare anche una strategia di sviluppo urbano regionale, ogni quattro anni. Le autorità locali possono scegliere liberamente il livello dell'interazione tra queste due strategie. Alcuni Municipi hanno scelto di integrare obblighi normativi e piani con la loro A21L (es. utilizzando la VAS).
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Ciascun <i>County</i> e <i>Municipal Councils</i> può decidere autonomamente quali metodi e processi intenda usare. Il Ministero dell'Ambiente ha pubblicato linee guida per sostenere le autorità locali nella strategia in A21L.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
<i>County</i> e <i>Municipal Councils</i> devono coinvolgere il pubblico e le imprese nelle attività di A21L.
<i>Diffusione</i>
Dopo l'approvazione i documenti relativi ad A21L devono essere pubblicati.
<i>Revisioni</i>
La strategia di A21L deve essere pubblicata nella prima metà del periodo di elettorale, normalmente di quattro anni.

Tabella 21: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Francia

<i>Natura dell'obbligo</i>
Non ci sono obblighi legali per la definizione ed attuazione di PGA e SGA al livello locale. I piani ambientali sono imposti a livello europeo e nazionale. Ci sono elementi di carattere ambientale in diversi strumenti di pianificazione urbana come il <i>Plans Locaux d'Urbanisme</i> (PLU) e <i>Schémas de Cohérence Territoriale</i> (SCOT). Entrambi furono introdotti nel 2000 come parte del legge <i>Solidarité et renouvellement urbain</i> , norma finalizzata a far operare congiuntamente governo nazionale e città. Altri piani e sistemi volontari in Francia sono i <i>Contrats de Plan État-Region</i> , che sono accordi tra lo Stato e le Regioni (non le città) sul finanziamento di trasformazioni infrastrutturali. Il <i>Contrat</i> prevede un sub-contratto agglomerati urbani, che può prevedere la politica ambientale, un piano d'azione ambientale, i meccanismi di monitoraggio e audit.
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
Le <i>Chartes pour l'Environnement</i> sono accordi obbligatori tra il Ministro dell'Ambiente (MoE) e Amministrazioni locali (incluse le città) finalizzato a migliorare l'ambiente locale. Questi accordi sono tecnicamente e finanziariamente dei contratti e specificano cosa devono fare la città in relazione alla politica e alla gestione ambientale. Il MoE può finanziare fino al 50% dei costi degli studi ed alcune attività innovative. I piani includono: politiche sociali ed ambientali; pianificazione urbana ed ambiente; sviluppo economico ed ambiente; trasporti e ambiente; aree rurali e biodiversità; risorse naturali; rischi naturali e tecnologici; partecipazione del pubblico; gestione finanziaria; valutazione.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Le <i>Chartes pour l'Environnement</i> includono una analisi dello stato di fatto, gli obiettivi strategici e la stesura di un piano di azione. Sono previsti alcuni meccanismi di integrazione con obiettivi di sociali ed economici, tipo quelli di A21L.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Da alcuni anni le città hanno l'obbligo di associarsi per fare piani per lo sviluppo sostenibile. Il raggruppamento è basato su criteri funzionali (es. pendolarismo) e elementi culturali comuni. Tali gruppi sono associazioni formali.
<i>Responsabilità per il piano</i>
I piani ambientali sono implementati da diversi livelli amministrativi ed enti: trasporto urbano (Città), qualità dell'aria (Prefettura), rifiuti (Dipartimenti) e Città o agglomerazioni di città), acqua (Agenzie di bacino, Agglomerazioni di città).
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
Vedi punti 2 e 5.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Vedi punto 3.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
La partecipazione pubblica è uno degli elementi rilevanti del piano.
<i>Diffusione</i>
<i>Revisioni</i>

Tabella 22: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Ungheria

<p style="text-align: center;"><i>Natura dell'obbligo</i></p> <p>La norma denominata Regole Generali di Protezione Ambientale è in vigore in Ungheria dal 1995. In conformità con tale norma, la preparazione del Programma Nazionale per l'Ambiente (NEP) è obbligatorio. Il NEP è preparato per periodi di sei anni dal Governo ungherese (la preparazione del NEP è uno dei compiti del Ministero responsabile dei problemi ambientali). Il NEP stesso ed i rapporti periodici relativi alla sua implementazione sono adottati dal Parlamento nazionale. Le Regole Generali di Protezione Ambientale contiene disposizioni per la preparazione di programmi ambientali locali (contee e insediamenti). Questi programmi devono essere coerenti con gli obiettivi del NEP e dei piani di sviluppo delle comunità locali. Con particolare riferimento ai programmi ambientali per gli insediamenti (in seguito definiti "programmi locali"), questi sono preparati da esperti interni al municipio locale o da una società pubblica. Il programma ambientale locale è approvato dal Consiglio municipale.</p> <p>Le Autorità Locali possono richiedere un intervento finanziario per la preparazione del loro programma ambientale, e per gli investimenti necessari ad implementare le parti del programma. Le risorse finanziarie sono state incrementate con la speranza che lo saranno anche in futuro con il supporto della UE (Fondi Strutturali e di Coesione). La norma sulle Regole Generali di Protezione Ambientale è stata modificata nel luglio 2004 con l'obiettivo di introdurre disposizioni sulla valutazione ambientale di piani e programmi.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Soggetto dell'obbligo</i></p> <p>La Sezione 47 delle Regole Generali di Protezione Ambientale definisce il contenuto di un programma ambientale locale:</p> <p>(1) Il programma ambientale locale conterrà, in particolare, i seguenti compiti e regolamenti relativi alle comunità: (a) l'igiene ambientale della comunità; (b) drenaggio dell'acqua piovana; (c) trattamento, raccolta e depurazione dei reflui urbani; (d) trattamento dei rifiuti urbani; (e) protezione dal rumore, vibrazione ed inquinamento atmosferico generato dal pubblico e dalle amministrazioni pubbliche (approvvigionamento, impianti municipali, commercio); (f) organizzazione del trasporto locale; (g) fornitura di acqua potabile; (h) gestione energetica; (i) gestione delle aree verdi; (j) prevenzione dei rischi ambientali e riduzione del danno ambientale.</p> <p>(2) L'Amministrazione locale è responsabile della implementazione delle attività specificate nel programma ambientale locale tenendo conto delle condizioni di attuazione, dovrà monitorare il completamento delle attività previste e dovrà sottoporre a revisione il programma con una frequenza non superiore a due anni.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Elementi del piano (se previsti)</i></p> <p>Vedi punto 2.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p> <p>È importante notare che non c'è nessuna regola che fissi la soglia di popolazione per la definizione del programma ambientale locale e l'identificazione dell'ambito geografico; Tuttavia, l'ambito geografico coincide comunemente con il confine amministrativo degli insediamenti.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Responsabilità per il piano</i></p> <p>Autorità locali</p>
<p style="text-align: center;"><i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p> <p>Nel marzo 2004 il Parlamento ungherese ha adottato la Politica dei Trasporti 2003-2015. Un altro importante documento è preparato dal Ministero dell'Economia e il Ministero dell'ambiente che riguarda la Strategia a lungo termine per lo sviluppo dei Trasporti e delle infrastrutture per il Trasporto "environmentally friendly". A livello urbano, in ragione dell'importanza del settore trasporto per l'ambiente urbano, una specifica Strategia per il trasporto urbano sarà elaborata in collaborazione tra differenti Ministeri. Questo documento è in fase di preparazione. L'organizzazione del trasporto locale è trattato come parte specifica del programma ambientale locale (vedi sopra). Un piano per il trasporto sostenibile autonomo dal programma ambientale può essere predisposto solo su base volontaria.</p> <p>È importante notare un provvedimento relativo all'ambiente costruito (entrato in vigore nel 1997) che contiene le norme rilevanti per l'ambiente urbano. Sezione 7:</p> <p>(1) L'obiettivo della zonizzazione è delimitare l'uso di aree e delle reti di infrastruttura dentro gli insediamenti, a regolare la politica edilizia, a sviluppare e proteggere le risorse naturali ed artificiali, ad armonizzare i legittimi interessi privati a livello locale, nazionale, regionale, a risolvere dispute e fornire assistenza nell'uso di risorse a bassa impatto</p> <p>(2) Stabilire regolamenti locali sull'uso e le costruzioni nelle aree designate, le regole per la zonizzazione delle aree contribuiscono a: (a) definire il contesto territoriale e fisico per coordinare le azioni di miglioramento dell'insediamento; (b) migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'insediamento utilizzando le sue caratteristiche e potenziandole, mentre si riduce al minimo il danno ambientale; (c) assicurare la protezione delle caratteristiche di pregio dell'insediamento, l'ambiente costruito, e l'aspetto architettonico e naturale dell'insediamento.</p> <p>(3) Strumenti per la zonizzazione sono: (a) la strategia di sviluppo locale stabilita con decisione del Consiglio dell'Amministrazione Locale; (b) il piano strutturale proposto e definito con decisione del Consiglio dell'Amministrazione Locale e tenendo in considerazione le decisioni di sviluppo definite a livello municipale; (c) il codice di edilizia locale e la mappa di zonizzazione che sono preparati e adottati con delibera del Consiglio dell'amministrazione locale dell'insediamento è basato sul piano strutturale.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i></p> <p>Vedi punto 6.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i></p> <p>È di interesse dei Municipi lavorare insieme a gruppi di abitanti, organizzazioni non governative nella fase di preparazione e implementazione delle politiche. I Municipi, consapevoli di ciò e seguendo le indicazioni delle Sezioni 46, 51, 97, 98 della norma sulle Regole Generali di Protezione Ambientale, tendono ad rafforzare il loro impegno nel coinvolgimento pubblico.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Diffusione</i></p> <p>La Sezione 48 delle Regole Generali di Protezione Ambientale stabilisce che le amministrazioni locali dovranno spedire alle Autorità delle città confinanti e alle Autorità regionali ambientale, le proposte delle ordinanze relative alla protezione ambientale, le proposte di piano che hanno effetti sull'ambiente ed il programma di protezione ambientale. Le Autorità regionali di protezione ambientale comunicheranno le loro opinioni tecniche entro 30 giorni.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Revisioni</i></p> <p>Il NEP copre un periodo di sei anni ed è predisposto dal Governo ungherese (questo è uno dei compiti del Ministero dell'Ambiente). Il NEP stesso ed i rapporti periodici sull'attuazione sono adottati da Parlamento nazionale.</p>

Tabella 23: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Irlanda

<i>Natura dell'impegno</i>
La legislazione nazionale non prevede alcun obbligo per PGA ed SGA a livello locale. Le città pianificano nell'ambito delle <i>Regional Planning Guidelines</i> e sono dotate di <i>City Development Plans</i> relativi alla loro area amministrativa. La legislazione prevista dal <i>Planning and Development Act 2000</i> , che promosse la generale revisione della legislazione sulla pianificazione, iniziò nel 1997 ad assicurare un approccio di pianificazione strategico, orientato ai principi dello sviluppo sostenibile. Esso consolida tutta i precedenti provvedimenti sulla pianificazione e molte delle norme sulla valutazione di impatto ambientale. Il <i>Development Plan</i> è una norma relativa agli usi dei suoli, che un'autorità di pianificazione municipale ha l'obbligo di fare per l'area amministrativa di sua competenza, ogni sei anni.
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
I <i>Development Plan</i> devono contenere obiettivi obbligatori e obiettivi discrezionali. Gli obiettivi obbligatori includono i provvedimenti per le infrastrutture di approvvigionamento idrico, smaltimento dei rifiuti (dal 2001 gli obiettivi del piano di gestione dei rifiuti di un'area devono essere inclusi nel piano di sviluppo) acque reflue, le agevolazioni relative ed il sistema di controllo ai sensi della "Direttiva Seveso". Gli obiettivi discrezionali sono rivolti alla prevenzione e protezione della qualità dell'ambiente - es. prevenzione, limitazione, eliminazione, abbattimento o riduzione di inquinamento ambientale, la protezione dell'acqua, delle falde, delle coste e dell'atmosfera. Nella pratica, le autorità di pianificazione orientano discrezionalmente gli obiettivi come in rapporto alle criticità ed alle esigenze della loro area.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Il <i>Dublin City Development Plan</i> del 1999, ad esempio, è finalizzato ad identificare i bisogni della città a livello strategico e, nella dimensione locale, i bisogni della comunità (siti web: www.dublincity.ie e www.corckcity.ie). Il Piano per la A21L di Dublino - <i>Dublin's choice: A Better Future</i> - fu avviato l'11 luglio 2001, con l'obiettivo di sviluppare strumenti e procedure per migliorare la partecipazione, stabilire canali di comunicazioni con tutti i portatori di interessi locale e facilitare dibattito e comprensione riguardo le necessità a livello locale, urbano e regionale. Parte del piano - il piano generale per Ballymun - è stato sviluppato dopo uno dei più ampi processi di consultazione per l'elaborazione di progetti di sviluppo urbano.
Ci sono varie strutture che concorrono alla implementazione di A21L, incluso il <i>Sustainability Steering Group</i> , che consiglia e sostiene i nove <i>Regional Offices</i> , cinque <i>Area Committees</i> , sei <i>Strategic Policy Committees</i> e <i>City Development Board</i> , in tutte le questioni relative alla A21L del Dublino. Inoltre, sono stati avviati programmi di formazione per dotare il personale delle competenze sulla consultazione con la comunità ed assicurare la piena implementazione di A21L.
Dublino e Corck (con più di 100.000 abitanti), hanno il <i>City Development Board</i> , il cui ruolo è sviluppare una <i>vision</i> a livello locale che consideri i diversi piani settoriali e locali, e prepari e implementi la strategia condivisa per lo sviluppo economico, sociale, e culturale (che includono i problemi ambientali) per un periodo di 10 anni (2002-2012). Questo è un processo di partnership e una applicazione di A21L, che è integrata in tutta l'organizzazione.
La <i>Greater Dublin Area</i> sta implementando una strategia integrata per il trasporto, <i>The Dublin Transportation Office Strategy for 2000 - 2016: A Platform for Change</i> , che include una tabella con le emissioni ed i consumi energetici, le informazioni sullo stato dell'ambiente ed il consumo con e senza l'attuazione della strategia.
La raccolta ed il monitoraggio delle informazioni e dei dati ambientali - un parte essenziale dei PGA - è effettuato dall'autorità locale e da una organizzazione pubblica indipendente, la <i>Environmental Protection Agency</i> .
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Da luglio 2004, tutte le <i>Regional Planning Guidelines</i> e tutti i <i>City Development Plans</i> (per aree con più di 10.000 abitanti) devono eseguire la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per la definizione del loro Piano.
<i>Responsabilità per il piano</i>
Vedi punti 1 e 2.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Numerosi piani in vigore che affrontano specifici problemi ambientali in applicazione alle Direttive UE, dovrebbero essere integrati nei PGA. Questi includono: <i>Air Quality Standard Regulation</i> , 2002 (sei inquinanti); <i>Noise Plan</i> (<i>Environmental Protection Agency Act</i> , 1992); <i>Dublino Bay Water Quality Management Plan</i> (<i>Urban Waste Water Treatment Directive</i> , 91/27/EEC); <i>Regional Waste Management Plans</i> ; <i>Greater Dublin Strategic Drainage Study</i> (per il rischio di esondazione).
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Una volta pubblicato l'avviso pubblico relativo all'avvio delle attività per definire il <i>City Development Plans</i> , ci sono due anni per completarlo. Durante questo periodo ci sono specifiche scadenze per la presentazione della proposta di piano, per la consultazione pubblica, per gli emendamenti, per una ulteriore consultazione pubblica e l'adozione finale. I <i>City Development Plans</i> contengono politiche ed obiettivi generali su aria, acqua, rifiuti, ecc.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
Vedi punto 7.
<i>Diffusione</i>
<i>Revisioni</i>
Ogni sei anni.

Tabella 24: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Italia

<i>Natura dell'obbligo</i>
Non c'è nessun obbligo a livello nazionale relativo alla definizione ed adozione di PGA ed SGA a livello locale.
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
I principali piani comunali che generano un significativo impatto ambientale sono: Piano di azione Locale di A21L; Piano generale urbano; Piano Urbano del Traffico; Piano Urbano della Mobilità; Piano Energetico Comunale, Piano di azionamento acustico, Piano per la raccolta differenziata dei rifiuti urbani. A livello provinciale, i principali piani con implicazioni ambientali sono il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) ed il Piano provinciale di gestione dei rifiuti.

<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Mentre non c'è nessun obbligo per le città italiane di adottare PGA o SGA, alcune regioni italiane hanno introdotto norme sulla valutazione di piani territoriali urbani e provinciali (VAS), e/o la valutazione di impatto ambientale (VIA) dell'infrastruttura che i piani prevedono.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Vedi sotto.
<i>Responsabilità per il piano</i>
Le Amministrazioni comunali sono responsabili della gestione delle risorse locali e del coordinando dei servizi pubblici, e l'organo di gestione è quindi vicino ai cittadini. Per altro verso, le Province, sono responsabili dell'attuazione dei programmi di sviluppo su delega delle Regioni, ed hanno funzioni di attuazione e monitoraggio. Entrambe le Autorità Locali (Province e Comuni) giocano un ruolo importante nella attivazione e gestione di società (pubbliche o pubblico-private) per la fornitura di beni e servizi pubblici alle comunità locali.
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
Vedi punto 2.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Sta rapidamente crescendo il numero di Autorità Locali italiane che adottano SGA, come ISO 14001 e/o EMAS e contabilità ambientale (Metodologia CLEAR). L'interesse italiano per la registrazione EMAS è dovuto alla sua relazione positiva con gli strumenti di pianificazione ed attuazione esistenti che, in tal modo, possono migliorare il loro rendimento. Le organizzazioni italiane attive nella definizione e adozione di SGA (EMAS, ISO 14001) al 30 giugno 2004: ISO 14001: 62 Enti pubblici certificati di cui: Municipi (41 - 4 in area Obiettivo 1), Province (6), Comunità Montana (1), Regioni (1), Parchi naturali (3 - 1 in area Obiettivo 1), altro (2 - 1 in area Obiettivo 1). L'ammontare degli enti certificati 67, poiché talvolta lo stesso ente ha più organizzazioni certificate. EMAS: 7 Enti pubblici registrati, di cui: Municipi (4), Province (1 - Settore Ambiente); Parchi naturali (1), Altro (1 - Polo turistico di Bibione nel territorio del Comune di San Michele al Tagliamento).
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
Quando si intraprende un percorso di A21L si seguono le indicazioni relative alla partecipazione del pubblico.
<i>Diffusione</i>
Gli indicatori ambientali sono monitorati e diffusi dalle Agenzie Regionali di Protezione Ambientale (ARPA).
<i>Revisioni</i>

Tabella 25: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Lettonia

<i>Natura dell'obbligo</i>
Non ci sono obblighi normativi relativi a PGA e SGA. Per le questioni locali sono responsabili le Amministrazioni locali.
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
Il Legge sulla Protezione Ambientale stabilisce il mandato ad intraprendere azioni per la pianificazione territoriale ed include provvedimenti di competenza dei governi municipali nella protezione ambientale e l'uso delle risorse naturali. La Legge per la pianificazione di sviluppo territoriale (1998), il regolamento del Consiglio dei Ministri sulla pianificazione e il Regolamento del Consiglio dei Ministri nella pianificazione dello sviluppo territoriale (2000) regolano tutti aspetti di territoriali e di pianificazione dello sviluppo. L'attività di costruzione è regolata dalla Legge sulla Costruzione. Un evento importante per il coinvolgimento della Lettonia nel processo di sviluppo sostenibile avvenne nell'anno 1995, quando fu adottato il primo Piano nazionale di politica ambientale ed il Parlamento ratificò la Convenzione sulla biodiversità e la Convenzione generale sui cambiamenti climatici. Il secondo Piano nazionale di politica ambientale 2004-2008 è stato adottato dal Consiglio dei Ministri il 3 febbraio 2004.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Ampia copertura tematica.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Vedi sotto.
<i>Responsabilità per il piano</i>
Le Autorità Locali sono responsabili della protezione ambientale e l'uso delle risorse naturali nei loro territori amministrativi. Le Autorità Locali devono: (a) Effettuare controlli sulla protezione ambientale e l'uso razionale delle risorse naturali (b) Proporre alle autorità di stato, la limitazione, la sospensione o l'annullamento dell'attività economica nei casi di violazione di legge relative alla protezione ambientale, e sottoporre proposte relative la prevenzione di tali violazioni (c) Organizzare la preparazione dei programmi di protezione ambientali per i distretti, città, municipi e contee e la definizione, revisione e ampliamento degli obiettivi di protezione ambientale (d) Nell'ambito delle loro competenze, accordare e negare il diritto di uso del suolo e di altre risorse naturali, e risolvono le dispute tra gli utenti del suolo e di altre risorse naturali (e) Svolgere altre funzioni sotto le promulgazioni regolatrici per protezione ambientale e l'utilizzazione di risorse naturali (f) Assicurare il miglioramento della qualità dell'ambiente nel loro territorio amministrativo
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
Il Piano nazionale di politica ambientale definisce i principi di protezione ambientale, gli obiettivi principali delle politiche e gli interventi necessari per conseguirli. Particolare attenzione è posta sull'integrazione della politica ambientale nelle politiche economiche per l'industria lettone, così come nella pianificazione nazionale, regionale e locale. In ogni caso, la implementazione di interventi specifici dovrà adattata in relazione alle disponibilità di bilancio annuale e dell'analisi aggiornata circa la situazione ambientale in Lettonia.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
L'alternativa all'intervento amministrativo è attivare un sistema volontario di interventi preventivi in ogni istituzione, organizzazione o impresa, le cui attività generano impatto ambientale. Attualmente, le imprese adempiono passivamente agli obblighi ed agli standard normativi, pagando tasse in base all'inquinamento causato o l'uso delle risorse naturali. Il

numero di imprese che sceglie un approccio volontario alle politiche ambientali (gestione ambientale e certificazione, marchi ecologici, analisi di prodotto e fabbricazione di prodotti ad elevata compatibilità ambientale) cresce rapidamente. Fino al 2002, le imprese certificate ISO 14001 erano 28 e 233 erano le imprese certificate ISO 9001:2000. Fin dal 2002, 17.000 ettari di foresta era certificato secondo il sistema di certificazione di foresta europeo (PEFC), e sette imprese che ricevevano fornitura di legname erano certificati secondo lo stesso sistema.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
Cooperazione, partecipazione del pubblico ed accesso alle informazioni sono esplicitamente previsti per legge.
<i>Diffusione</i>
Le Amministrazioni Locali devono, nell'ambito delle loro competenze: (1) Informare il pubblico riguardo i propri diritti e sull'opportunità di ricevere informazioni ambientali e partecipare alle decisioni rilevanti per la protezione ambientale (2) Sviluppare ed aggiornare <i>database</i> accessibili al pubblico a "costo zero", registri e siti internet dedicati. (3) Preparare e pubblicare rapporti relativi lo stato dell'ambiente ed i piani e programmi di politiche ambientali.
<i>Revisioni</i>
L'Agenzia Lettone per l'Ambiente deve, ogni anno, preparare il Rapporto nazionale degli indicatori per lo sviluppo sostenibile, così come fornire gli indicatori per i rapporti internazionali. Ogni anno, a partire dal 2003, i Ministeri responsabili devono, entro il 1 Agosto, sottoporre al Ministero dell'Ambiente i rapporti riguardanti il conseguimento degli obiettivi definiti nella Strategia e l'adempimento delle azioni collegate a questo. Il Ministero dell'Ambiente deve preparare rapporti annuali circa lo stato di attuazione del Piano di politica ambientale. Il Ministero dell'Ambiente deve sintetizzare i rapporti ricevuti e sottoporre un rapporto al Consiglio per lo sviluppo sostenibile ed al Consiglio dei Ministri. La valutazione deve essere eseguita dal Consiglio per lo sviluppo sostenibile, che deve proporre, ove necessario, correzioni alle politiche ed altri interventi.

Tabella 26: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano nei Paesi Bassi

<i>Natura dell'obbligo</i>
Non esiste alcun obbligo di legge per PGA e SGA. Riguardo le aree urbane, il Consiglio Comunale può formulare un piano ambientale locale, ma questo è volontario; il <i>report</i> sull'ambiente, viceversa, è uno strumento obbligatorio. Se il Consiglio decide di redigere tale piano - in pratica molte città hanno adottato tali piani - devono considerare i piani e programmi ambientali di livello nazionale e provinciale.
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
I piani ambientali locali, che non possono essere completamente comparati con un PGA, coprono un arco temporale di quattro anni - periodo in corso, a breve, a medio, a lungo termine -, i temi sono orientati verso l'obiettivo da <i>target group</i> (politici, cittadini, ecc.) e coprono anche gli aspetti organizzativi (es. finanziari, risorse). Questi piani dovrebbero considerare i piani ambientali nazionali, provinciali, regionali ed altri piani locali.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Vedi punto 5.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
Vedi punto 5.
<i>Responsabilità per il piano</i>
Nei Paesi Bassi, i piani ambientali sono obbligatori a livello nazionale, provinciale e, in alcuni casi, per le regioni urbane: (a) Al livello nazionale, ogni quattro anni il governo dei Paesi Bassi predispone un piano nazionale di politica ambientale. Ogni anno, basato sul piano di politica ambientale nazionale, il governo formula un programma nazionale di politica ambientale, anch'esso previsto dalla legge, e fornisce indicazioni sulla pianificazione su particolari temi ambientali (es. gestione dei rifiuti, cambiamenti climatici e pianificazione sostenibile) (b) Al livello provinciale, ogni quattro anni, il <i>Board of Provincial Representatives</i> , adotta un piano provinciale di politica ambientale (che deve tenere conto del piano ed il programma nazionale per l'ambiente), preparato dal <i>Provincial Executive</i> , che ha il compito inoltre di redigere un programma provinciale di politica ambientale. (c) Sette regioni urbane sono obbligate, in base ad una legge specifica del 1990, a formulare un piano e programma ambientale per la regione urbana, che tenga conto dei piani e programmi nazionale e provinciale
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
I Paesi Bassi hanno anche stabilito che diversi obblighi di pianificazione ambientale in base alle Direttive UE, ad esempio per rumore, qualità di aria, le gestione e fognatura di spreco.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Il governo olandese non prevede l'obbligo di introdurre PGA o SGA, sebbene ne riconosca i vantaggi. Il punto di vista generale è che ci sono già abbastanza leggi nei Paesi Bassi e che dovrebbero essere ridotte, non aggiunte.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
Gruppi di <i>stakeholder</i> sono coinvolti nella preparazione dei piani.
<i>Diffusione</i>
Regolare attività di <i>reporting</i> .
<i>Revisioni</i>
Vedi punto 5.

Tabella 27: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Slovenia

<i>Natura dell'obbligo</i>
Nel recente <i>Environmental Protection Act - EPA</i> , entrato in vigore 7 maggio 2004, ci sono alcuni provvedimenti relativi al PGA: per undici Municipi sono previsti adempimenti parziali, mentre le restanti 182 comunità locali non vi è tale obbligo. L'articolo 38 dell'EPA ha stabilito per gli undici Municipi l'obbligo di adottare il Programma municipale di protezione ambientale e il Programma operativo municipale per l'ambientale.

<p>Il nuovo <i>National Environmental Action Programme</i> (2004-2008) riporta nel capitolo relativo all'ambiente urbano - fra altri - indicazioni per le Autorità Municipali e Locali per la predisposizione di programmi di protezione ambientali e prevede la definizione di progetti pilota per l'ambiente a livello di Municipio.</p> <p>Oltre le norme citate, il sistema di pianificazione spaziale interno è regolato attraverso nuove norme che riguardano specificatamente lo sviluppo urbano: <i>Spatial Planning Act</i>, <i>Act on Construction and Engineering</i> (adottato nel 2003), <i>Spatial Development Strategy of Slovenia</i> (entra in vigore il 21 luglio 2004), e <i>State Spatial Order</i> (adottato ad ottobre 2004). Tutti i Municipi e le Comunità locali sono obbligate a preparare questa nuovi piani e programmi per il territorio. Questi documenti considerano tutti gli aspetti ambientali.</p>
<p><i>Soggetto dell'obbligo</i></p> <p>L'articolo 38 dell'EPA obbliga undici Municipi ad adottare Programma municipale di protezione ambientale e Programma operativo municipale per l'ambientale.</p>
<p><i>Elementi del piano (se previsti)</i></p> <p>Il programma considera gran parte degli aspetti ambientali connessi con lo sviluppo sostenibile della città (sviluppo territoriale e qualità di vita, protezione delle falde, traffico, inquinamento dell'aria, inquinamento industriale, gestione dei rifiuti, uso energetici, integrazione dell'ambiente in altri settori, ecc.). Definisce inoltre interventi, priorità e fonti di finanziamento.</p>
<p><i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p> <p>Undici Municipi. Il Municipio di Ljubljana ha preparato il Programma municipale di protezione ambientale ed il Programma operativo nel corso del 2005.</p>
<p><i>Responsabilità per il piano</i></p> <p>Autorità Municipali.</p>
<p><i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i></p> <p>Vedi punto 1.</p>
<p><i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i></p> <p>In Slovenia ci sono diverse esperienze relative gestione dell'ambiente a livello locale. A fine 2004 ci sono cinque Comunità locali/Municipi (Maribor, Prebold, Velenje, Celje e Žalec) che hanno adottato A21L, e altre sei (Vrhnika, Ravne na Koroškem, Izola, Šmartno ob Paki, Šenčur, Osilnica) che hanno avviato questo processo. Il Municipio di Domžale ha una Strategia di Protezione Ambientale in vigore dal 1998; alcune altre Comunità locali hanno redatto il Rapporto sullo stato dell'ambiente (Solcava, Domžale, Celje) o il Programma municipale di Protezione Ambientale (Trzin, Murska Sobota). Non ci sono obblighi nazionali o regionali per le città ad adottare i SGA, sebbene siano uno strumento utile per il governo di Comunità e Municipi, ed aiuta ad integrare le considerazioni ambientali nel <i>decision-making</i> e collega i diversi settori delle autorità locali. In Slovenia, EMAS e ISO 14000 sono gli strumenti volontari. Ci sono 230 organizzazioni che hanno ottenuto la certificazione ISO 14001, ponendo la Slovenia al quinto posto in Europa per numero di certificazioni pro-capite. EMAS è stato di recente introdotto nel paese e, per una maggiore diffusione, il Ministero dell'Ambiente e della Pianificazione Territoriale ha promosso la costituzione del <i>National Advisory Board</i> nel settembre 2004. L'EPA prevede possibili incentivi per quelle organizzazioni che si registrano EMAS.</p>
<p><i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i></p> <p>Ad esempio, la preparazione del Programma di protezione ambientale a Ljubljana è stata avviata con un ampio coinvolgimento pubblico ed un diffuso processo di consultazione. Il Programma fa proprie finalità ed obiettivi della Strategia di Sviluppo Sostenibile della Città di Ljubljana (adottata nel 2002) ed è prevista la sua revisione periodica.</p>
<p><i>Diffusione</i></p> <p>Vedi punto 8.</p>
<p><i>Revisioni</i></p> <p>Revisione su base periodica.</p>

Tabella 28: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano in Svezia

<p><i>Natura dell'obbligo</i></p> <p>Non ci sono obblighi formali per la adozione di PGA o SGA. Tuttavia, i Municipi devono avere propri piani generali, per lo sviluppo del territorio e la gestione de bacini idrici, che prendono in considerazione aspetti diversi come ambiente, economia, cultura e la sicurezza sociale. La Direttiva sul rumore ambientale è applicata solo a tre città con più di 250.000 abitanti. I piani previsti dalla Direttiva rumore sono predisposti a livello regionale.</p> <p>Lo strumento principale che i Municipi usano per gestire il territorio ed i bacini idrici è il piano generale che serve come guida per decisioni circa la destinazione del suolo e l'uso delle risorse idriche, e che, in base alla legislazione, deve essere aggiornato. A tutti i Municipi è fatto obbligo di predisporre tali piani, che hanno tre obiettivi principali: fornire una visione del futuro sviluppo del Municipio; agevolare le decisioni nelle attività quotidiane del Municipio; rappresentare uno strumento di dialogo tra i livello nazionale e municipale. Per questo obbligo non è prevista nessuna soglia di popolazione residente.</p>
<p><i>Soggetto dell'obbligo</i></p> <p>I 15 obiettivi, adottati dal Parlamento svedese nel 1999, e che i Municipi svedesi devono considerare nel pianificazione urbana, sono: riduzione dell'impatto sul clima; aria pulita; solo acidificazione naturale; ambiente atossico; protezione della fascia d'ozono; un ambiente sicuro da radiazioni; zero eutrofizzazione; decorare con fiori laghi e ruscelli; buona qualità dell'acqua; ambiente marino in equilibrio, zone litoranee ed arcipelaghi fiorenti; prospere zone umide; foreste sostenibili; paesaggio agricolo variegato; magnifico paesaggio di montagna; buon ambiente costruito.</p>
<p><i>Elementi del piano (se previsti)</i></p> <p>Il Parlamento ha definito 71 <i>target</i> associati agli obiettivi. Le misure chiave devono essere implementate entro il 2020, eccetto quelle relative ai cambiamenti climatici, il cui termine è fissato per il 2050.</p>
<p><i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i></p> <p>I 290 Municipi sono più o meno liberi di scegliere gli obiettivi tra quelli identificati.</p>
<p><i>Responsabilità per il piano</i></p> <p>Mentre <i>County Administrative Boards</i> sono responsabili di implementare gli obiettivi a livello regionali, le Autorità</p>

Municipali sono responsabili di assicurare i loro intervento per sviluppare e implementare i processi e conseguire gli obiettivi ambientali.
<i>Collegamenti ed interfacce con altri obblighi e piani</i>
Vedi punto 1.
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Sebbene non sia previsto nessun obbligo nazionale, molti Municipi svedesi stanno sviluppando PGA e SGA, in conformità con i 15 obiettivi di qualità ambientali e spesso come parte dei loro piani globali.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
L'Environmental Council include rappresentanti di Autorità Locali e Amministrazione di Contea, Agenzie settoriali, NGO e la <i>Confederation of Swedish Enterprise</i> . I Municipi operano in stretto rapporto con gli <i>stakeholder</i> e la comunità locale.
<i>Diffusione</i>
I rapporti annuali.
<i>Revisioni</i>
L' <i>Environmental Objectives Council</i> , attivato nel 2002, redige un rapporto annuale sull'avanzamento. Ogni quattro anni svolge una valutazione approfondita circa i progressi ottenuti e propone misure per il futuro.

Tabella 29: Piani e Sistemi di Gestione dell'Ambiente Urbano nel Regno Unito

<i>Natura dell'obbligo</i>
Il <i>Local Government Act 2000</i> prevede che tutti i Municipi predispongano i Piani di comunità per il benessere sociale, economico ed ambientale delle loro aree
<i>Soggetto dell'obbligo</i>
La Parte 1 del <i>Local Government Act</i> pone a carico delle principali Autorità locali l'obbligo di preparare strategie di comunità finalizzate a promuovere lo sviluppo sostenibile e dare seguito all'impegno del Governo per la promozione dei processi di A21L. Attualmente non si registra nessun obbligo in Scozia ma questo potrà in futuro essere considerato. In Scozia l'approccio per promuovere politiche ambientali sostenibili include la predisposizione di linee guida (es. pianificazione e trasporto), strategie ed indicatori. È stato stabilito l'obbligo normativo per tutte le organizzazioni pubbliche nell'Irlanda del Nord ad "avere considerazione" per le <i>Regional Development Strategy</i> , che includono gli aspetti ambientali. Non sono disponibili finanziamenti nazionali per lo sviluppo di PGA in Inghilterra, Irlanda del Nord, Galles. In Scozia, il <i>Sustainable Act Grant</i> è finalizzato ad integrare le strategie si sviluppo.
<i>Elementi del piano (se previsti)</i>
Le politiche nazionali di pianificazione sono principalmente definite attraverso 25 <i>Planning Policy Guidance note</i> (PPG) e 15 <i>Mineral Planning Guidance note</i> (MPG). In aggiunta, ci sono numerose circolari, comunicazioni e linee guida con buone pratiche, così come consigli sulle procedure ed altra documentazione, così come riferimenti incrociati con altre politiche attinenti. Le autorità di programmazione e pianificazione devono tenere conto della politica nazionale nel preparare piani locali o pianificare politiche regionali. Le Linee guida di pianificazione specifiche per l'ambiente includono: PPG7 La Aree Rurali: qualità ambientale e sviluppo economico e sociale; PPG9 Conservazione della Natura; PPG10 Pianificazione e gestione dei rifiuti; PPG13 Trasporti; PPG19 Comunicazione Esterna; PPG20 Pianificazione Costiera; PPG22 Energia Rinnovabile; PPG23 Pianificazione e Controllo dell'Inquinamento; PPG24 Pianificazione e Rumore. Tutti i PPG e MPG sono sottoposti a periodiche revisioni. Il PPG cambierà nome e si chiamerà <i>Planning Policy Statement</i> (PPS). Questa revisione ha l'obiettivo di migliorare la chiarezza delle politiche di pianificazione e descriverle molto di più in termini di obiettivi e risultati da ottenere, a separare le indicazioni di policy dalla implementazione, distinguendo con chiarezza tra politiche nazionali che dovrebbero essere seguite ed i consigli che potrebbero essere interpretati in modo più flessibile, e pubblicare gli impegni nazionali circa le maggiori infrastrutture che hanno bisogno di avere un quadro di <i>policy</i> chiaro per le decisioni di investimento di rilevanza nazionale.
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
<i>Responsabilità per il piano</i>
Principali Autorità Locali. (Meccanismi differenti in Scozia, Irlanda del Nord e Galles - vedi punto 2).
<i>Ambito di applicazione e ruolo della città (se specificato)</i>
<i>Processo di elaborazione del piano (se specificato)</i>
Nell'ambito del recente <i>Planning and Compulsory Purchase Act 2004</i> , le Autorità Locali di programmazione e pianificazione dovranno realizzare i Local Development Documents (LDD). Questi sostituiscono il vecchio sistema dei piani locali introdotti nel <i>Town and Country Planning Act 1990</i> . Ci sono due tipi di LDD: il <i>Development Plan Documents</i> (DPD) che contiene l'elenco dei piani e delle politiche rilevanti per l'area; il <i>Supplementary Planning Documents</i> (SPD) amplia le politiche e fornisce ulteriori dettagli al DPD. Le Autorità Locali devono avere DPD dedicati che stabiliscano la loro strategia, le politiche per lo sviluppo ed uso dei suoli nel loro territorio, la localizzazione territoriale degli interventi e le azioni di <i>policy</i> necessarie. Essi devono avere anche una mappa delle proposte che illustra la collocazione spaziale delle loro politiche. Altri LDD possono essere prodotti a discrezione delle Autorità Locali. Il LDD può essere predisposto ed aggiornato anche individualmente quando necessario e questo con l'intenzione di creare un sistema di <i>policy-making</i> veloce. Il LDD deve tenere conto della <i>Planning Policy Guidance</i> ed in tal modo considera la maggior parte dei temi ambientali.
<i>Coinvolgimento - partecipazione del pubblico</i>
<i>Diffusione</i>
<i>Revisioni</i>
Il rapporto <i>State of our Towns and Cities</i> (SOCR) sarà predisposto nel 2005.

Tabella 30: Piani del Regno Unito, per ambito e livello amministrativo

Piano	Dipartimento	Obbligo	Distretto	Contea	Area Metropolitana	Distretto di Londra
<i>Gestionali</i>						
Piano di Gestione del Patrimonio	DTLR	No	x	x	x	x
Piano per la valutazione delle prestazioni	DTLR	Si	x	x	x	x
Strategia per le risorse finanziarie	DTLR	No	x	x	x	x
Strategia di Comunità	DTLR	Si	x	x	x	x
Agenda 21 Locale	DTLR	No	x	x	x	x
<i>Ambientali</i>						
Piano d'Azione Locale per la Qualità dell'Aria	DEFRA	Si	x	x	x	x
Piano d'Azione per la Biodiversità	DEFRA	No	x	x	x	x
Piano di emergenza esterna	HSE	Si		x		
Report sul risparmio energetico domestico	DEFRA	Si	x		x	x
Strategia per la gestione dei rifiuti urbani	DEFRA	No	x	x	x	x
Piano per la sicurezza degli oleodotti e delle reti	HSE	Si		x		
Strategia per identificare siti contaminati	DEFRA	Si	x	x	x	x
Piano per il riciclaggio dei rifiuti	DEFRA	Si	x		x	x
<i>Edilizia</i>						
Strategia per l'edilizia pubblica	DTLR	No	x		x	x
<i>Trasporti</i>						
Piano per il Trasporto Locale	DTLR	Si	x	x	x	

DTLR Department for Transport, Local Government and the Regions

DEFRA Department for Environment, Food and Rural Affairs

HSE Health and Safety Executive

Fonte

"A Review of Local Authority Statutory and Non-Statutory Service and Policy Planning Requirements" January 2002, preparato da Lauren Woodhouse per il Local and Regional Government Research Unit Department for Transport, Local Government and the Regions: London, ISBN 1 85112 521 3.

Allegato 5

ESEMPI DI SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE

Alcuni esempi dei diversi tipi di sistemi per la gestione ambientale - EMAS, ISO 14001, EcoBudget, CLEAR - e di approvvigionamento (Eco-Procurement, Eco-Label), sono descritti nella Tabella 31.

Tabella 31: Esempi di Sistemi di Gestione Ambientale

EMAS
<p>L' <i>Eco-Management e Audit Scheme</i> - EMAS - Reg. 2001/761/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 19 marzo 2001, è uno strumento di gestione volontario progettato per aiutare tutti tipi di organizzazioni a ridurre i loro impatti sull'ambiente. Un numero crescente di Autorità Locali UE (ad oggi circa 130) sono registrate EMAS. Lo Schema europeo è compatibile con ISO 14001, lo standard internazionale per i SGA. EMAS richiede all'organizzazione di dimostrare il miglioramento delle <i>performance</i> ambientali, la conformità legislativa, il coinvolgimento delle maestranze e la comunicazione con gli <i>stakeholder</i>.</p> <p>Per ottenere la registrazione EMAS un'organizzazione deve: condurre una analisi ambientale; stabilire un efficace SGA; effettuare un <i>audit</i> ambientale; redigere una dichiarazione ambientale sulle <i>performance</i>, i risultati ottenuti e le future azioni per migliorare le prestazioni ambientale. Tutti gli adempimenti previsti nel Regolamento EMAS devono essere analizzati ed approvati da un verificatore accreditato EMAS, la dichiarazione ambientale inviata all'organismo competente per la registrazione e resa disponibile al pubblico.</p> <p>Al livello di governo più vicino al cittadino, le Autorità Locali hanno un'influenza importante sulle abitudini "ambientali" del pubblico e possono offrire un contributo essenziale all'attuazione dei principi dello sviluppo sostenibile al livello locale. EMAS può fornire all'Autorità Locale una contesto strutturato per gestire e migliorare le proprie prestazioni ambientali. EMAS sottolinea la necessità di gestire gli impatti diretti ed indiretti sull'ambiente che sono ritenuti significativi. Riguardano gli impatti indiretti, le Autorità Locali possono giocare un ruolo rilevante attraverso azioni di <i>green public procurement</i> e nella pianificazione sulla destinazione d'uso dei suoli.</p> <p>Siti web: www.europa.eu.int/comm/environment/emas/index_en.htm www.emas.org.uk</p>
ISO 14001
<p>Alla famiglia ISO 14000 appartengono una serie degli standard di gestione ambientale internazionali, volontari, che sono sviluppati costantemente dal <i>ISO Technical Committee 207 on Environmental Management</i> (www.tc207.org). Questo Comitato è stato attivato nel 1992 in risposta alla Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro, al fine di fornire una pratica "cassetta degli attrezzi" per la implementazione delle azioni a sostegno dello sviluppo sostenibile. La serie ISO 14000 è dedicata ai seguenti aspetti della gestione ambientale: SGA; Audit Ambientale; Etichette ambientali e Dichiarazioni; Valutazione delle prestazioni ambientali; Analisi del ciclo di vita; Termini e Definizioni.</p> <p>Il più importante standard della serie ISO 14000 è l'ISO 14001: 2004 Sistema di Gestione Ambientale che contiene i principi generali della gestione professionale per aiutare le organizzazioni a ridurre il rischio ambientale dovuto a attività e prodotti (include la politica ambientale e gli obiettivi, formazione e organizzazione del personale, misurazione delle <i>performance</i> e la gestione delle emergenze) e per la conformità con le norme ambientali e la gestione degli impatti e dei rischi ambientali legati alle loro attività.</p> <p>Lo standard ISO 14001 è basato sul processo ciclico <i>plan-do-check-act</i>. ISO 14001 fornisce una base comune che consente di integrare gli elementi legati alla sicurezza professionale e alla gestione di salute ed i sistemi di gestione di qualità come ISO 9000-Vision 2000. Ventuno adempimenti specifici sono previsti per il controllo gestionale nell'ambito della Politica, Pianificazione, Attuazione e Funzionamento, Audit ed Azioni correttive e Revisione. Alcune linee guida per l'uso sono fornite in uno specifico Allegato.</p> <p>Siti web: http://www.iso.org/iso/en/iso9000-14000/index.html www.iso14000-iso14001-environmental-management.com</p>
EcoBudget
<p>La Carta di Aalborg, adottata nel maggio 1994 nel corso della I Conferenza Europea delle Città Sostenibili, prevede la diffusione di una serie di strumenti per la gestione urbana sostenibile, includendo fra questi nuovi sistemi di preparazione di un bilancio preliminare ambientali. Un tale sistema, EcoBudget, è stato sviluppato da ICLEI come una metodologia di supporto per A21L.</p> <p>Il bilancio preliminare ambientale locale offre agli amministrazioni locali e ai <i>decision-making</i> un quadro di riferimento per gestire le risorse naturali in modo "economico", come si fa per la risorsa artificiale "denaro". L'uso delle risorse, "la spesa in termini di risorse ambientali", deve rimanere dentro il limite di bilancio. Questo limite è definito attraverso <i>target</i> di qualità ambientale. Nel caso il limite di bilancio sia superato, si deve incrementare la spesa ambientale. Quando il Consiglio comunale approva un bilancio ambientale, prende una decisione politica su quanta spesa in termini di ambiente sarà tollerata in quell'esercizio di bilancio. Il bilancio ambientale così impostato tiene conto di considerazioni di aree di policy molto diverse nella comunità locale.</p> <p>Il bilancio ambientale prende in considerazione non solo l'inquinamento dell'ambiente locale, ma anche l'impatto della comunità sull'ambiente globale. Il dati disponibili sono rappresentati in una struttura di analisi che consente una veduta d'insieme chiara, che rende possibile seguire l'andamento e comparare gli sviluppi e le previsioni future di spesa. Esso non è finalizzato, comunque, a compensare una spesa ambientale contro un'altra: ogni risorsa ha la sua propria componente di budget ed è verificata con indicatori che rappresentano quella risorsa.</p> <p>Siti web: www.iclei-europe.org/index.php?id=518</p>

CLEAR

Nell'ambito dell'iniziativa italiana CLEAR - *City and Local Environment Accounting and Reporting* -, avviata nel 2001 come progetto biennale finanziato dalla UE, i Municipi e le Province italiane partner di CLEAR non solo definiscono sistemi di contabilità ambientale, ma esaminano, discutono ed approvano i documenti dei bilanci ambientali facendo proprie alcune procedure relative ai bilanci finanziari e bilanci di esercizio. Dal 2004, il sistema CLEAR è oggetto di Gruppo di Lavoro nell'ambito dell'Associazione delle A21L italiane.

Nella pratica, la contabilità ambientale (CLEAR) si è dimostrata in Italia una soluzione ottimale. Il bilancio ambientale produce efficaci risultati quando è discusso ed approvato dal Consiglio comunale, insieme agli indicatori ambientali ed ai quadri finanziari. Le questioni trattate nei documenti di bilancio ambientale devono costituire espliciti obiettivi politici definiti dall'amministrazione locale. Ciascuna strategia ed obiettivo devono essere associati ad un elenco di azioni con i rispettivi costi. Il sistema sarà strumento di governo (nella fase preparatoria) e come strumento di *reporting* (nella fase di implementazione). Esso prende in considerazione anche la partecipazione diretta degli *stakeholder*.

In Italia, è stato stimato che il costo di implementazione di un sistema di contabilità ambientale è simile quello sostenuto per EMAS (circa 30.000 Euro), richiede un team di massimo tre persone nei picchi di lavoro (circa due mesi, due volte all'anno) ed il coinvolgimento di tutta la alta dirigenza dell'amministrazione nella definizione del bilancio ambientale.

Siti web:
www.clear-life.it

Eco-Procurement (acquisti verdi)

Nel 2002, il *World Summit on Sustainable Development* di Johannesburg ha impegnato le Autorità pubbliche a "promuovere politiche di approvvigionamento pubblico che incoraggiano sviluppo e diffusione di beni e servizi compatibili con l'ambiente". Nel 2001, la Commissione Europea ha valutato che le Autorità Pubbliche in Europa hanno speso circa 1.000 miliardi di euro in beni, lavoro e servizi; tra questi 2,8 milioni di computer e monitor. Spostare la domanda pubblica di elettricità da quella tradizionale a quella da fonti rinnovabili potrebbe evitare l'immissione in atmosfera di 60 milioni di tonnellate di gas serra pari al 18% degli impegni comunitari per il Protocollo di Kyoto.

L'approvvigionamento sostenibile (acquisti verdi) è un approccio finalizzato ad integrare considerazioni ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto con l'obiettivo di ridurre gli impatti sulla salute umana e l'ambiente. L'eco-approvigionamento soddisfa le necessità specifiche degli utenti finali attraverso l'acquisto del prodotto più adatto che assicuri i migliori benefici per l'ambiente e società. Alcune considerazioni sulle quali è basato l'eco-approvigionamento sono: comprare solo quello di cui si ha bisogno, assumere una prospettiva dei costi ed impatti di prodotti e servizi per l'intero ciclo di vita, tentare di attivare l'innovazione e presumere la piena responsabilità del consumatore.

Procura+, la campagna di approvvigionamento sostenibile recentemente lanciata da ICLEI, punta ad ottenere miglioramenti tangibili per l'ambiente globale, basandosi sui *target* che i *decision-maker* locali definiscono per le loro amministrazioni. Quando avviano le attività, gli Enti locali devono definire *target* e tempi per ciascun gruppo di prodotti (es. 20% di elettricità verde entro il 2008). Procura+ si concentra inizialmente su: elettricità da risorse rinnovabili; computer di energia efficiente e tecnologie informatiche per gli uffici; cibo biologico per mense, ospedali e *catering*; edifici con elevata efficienza nel riscaldamento e raffrescamento; servizi di pulizia orientati alla salute; trasporti pubblici di qualità con veicoli a bassa emissione.

Siti web:
www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/
www.iclei-europe.org/index.php?id=procurement

Eco-Label

Definito nel 1992, l'eco-Label comunitario è uno schema di certificazione unico finalizzato ad aiutare i consumatori europei a distinguere i prodotti e servizi "verdi", e maggiormente *environmental friendly* (sono esclusi cibo e medicinali). L'eco-Label è uno schema volontario progettato per incoraggiare l'introduzione sul mercato di prodotti e servizi che sono a ridotto impatto ambientale e per i consumatori europei - inclusi gli acquirenti pubblici e privati - renderli facilmente identificabili. Parte della sua missione è fornire ai produttori le informazioni necessarie a trarre vantaggi competitivi da questa strategia. Per i consumatori, il modo migliore di agire in direzione dello sviluppo sostenibile è assumere scelte di acquisto ambientali informate. L'eco-Label comunitario è parte di una strategia più ampia finalizzata a promuovere modelli di consumo e produzione sostenibili.

L'eco-Label europeo è amministrato dal *European Union Eco-labelling Board* (EUEB) e tutti gli Stati Membri UE si avvalgono del supporto della Commissione Europea. L'EUEB, composto da rappresentanti di industrie, associazioni ambientaliste ed organizzazioni dei consumatori, contribuirà a definire e rivedere i criteri di eco-etichettatura. La Commissione Europea sovrintende all'applicazione dello schema, la gestione è del Segretariato EUEB.

Dovrebbe essere sottolineato che, in senso stretto, eco-Label non è un SGA, ma uno schema di premialità ambientale.

Siti web:
www.europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm

Allegato 6

AALBORG COMMITMENTS - TEMI ED AZIONI

1. GOVERNANCE

1. Sviluppare ulteriormente la nostra visione comune e a lungo termine per una città sostenibile.
2. Incrementare la partecipazione e la capacità di sviluppo sostenibile nelle comunità locali e nelle amministrazioni comunali.
3. Invitare tutti i settori della società locale a partecipare attivamente ai processi decisionali.
4. Rendere le nostre decisioni chiare, motivate e trasparenti.
5. Cooperare concretamente con i confinanti, le altre città e le altre sfere di governo.

2. GESTIONE LOCALE PER LA SOSTENIBILITÀ

1. Rafforzare la Agenda 21 Locale o altri processi locali di sostenibilità, garantendo che abbiano un ruolo centrale nelle amministrazioni locali.
2. Elaborare una gestione integrata per la sostenibilità, basata sul principio di precauzione e in linea con la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano dell'UE in corso di elaborazione.
3. Fissare obiettivi e tempi certi nell'ambito degli Aalborg Commitments e prevedere e attuare una revisione periodica degli Aalborg Commitments.
4. Assicurare che le tematiche della sostenibilità siano al centro dei processi decisionali urbani e che l'allocazione delle risorse sia basata su concreti criteri di sostenibilità.
5. Cooperare con la Campagna delle Città Europee Sostenibili e i suoi network per monitorare i progressi nel conseguimento dei nostri obiettivi di sostenibilità.

3. RISORSE NATURALI COMUNI

1. Ridurre il consumo di energia primaria e incrementare la quota delle energie rinnovabili e pulite.
2. Migliorare la qualità dell'acqua e utilizzarla in modo più efficiente.
3. Promuovere e incrementare la biodiversità, mantenendo al meglio ed estendendo riserve naturali e spazi verdi.
4. Migliorare la qualità del suolo, preservare i terreni ecologicamente produttivi e promuovere l'agricoltura e la forestazione sostenibile.
5. Migliorare la qualità dell'aria.

4. CONSUMO RESPONSABILE E STILI DI VITA

1. Prevenire e ridurre la produzione dei rifiuti e incrementare il riuso e il riciclaggio.
2. Gestire e trattare i rifiuti secondo le migliori prassi standard.
3. Evitare i consumi superflui e migliorare l'efficienza energetica.
4. Ricorrere a procedure di appalto sostenibili.
5. Promuovere attivamente una produzione e un consumo sostenibili, con particolare riferimento a prodotti eco-certificati e del commercio equo e solidale.

5. PIANIFICAZIONE E PROGETTAZIONE URBANA

1. Rivitalizzare e riqualificare aree abbandonate o svantaggiate.
2. Prevenire una espansione urbana incontrollata, ottenendo densità urbane appropriate e dando precedenza alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.
3. Assicurare una miscela di destinazioni d'uso, con un buon equilibrio di uffici, abitazioni e servizi, dando priorità all'uso residenziale nei centri città.
4. Garantire una adeguata tutela, restauro e uso/riuso del nostro patrimonio culturale urbano.
5. Applicare i principi per una progettazione e una costruzione sostenibili, promuovendo progetti architettonici e tecnologie edilizie di alta qualità.

6. MIGLIORE MOBILITÀ, MENO TRAFFICO

1. Ridurre la necessità del trasporto motorizzato privato e promuovere alternative valide e accessibili.

2. Incrementare la quota di spostamenti effettuati tramite i mezzi pubblici, a piedi o in bicicletta.
3. Promuovere il passaggio a veicoli con basse emissioni di scarico.
4. Sviluppare un piano di mobilità urbana integrato e sostenibile.
5. Ridurre l'impatto del trasporto sull'ambiente e la salute pubblica.

7. AZIONE LOCALE PER LA SALUTE

1. Accrescere la consapevolezza del pubblico e prendere i necessari provvedimenti relativamente ai fattori determinanti della salute, la maggior parte dei quali non rientrano nel settore sanitario.
2. Promuovere la pianificazione dello sviluppo sanitario urbano, che offre alle nostre città i mezzi per costituire e mantenere partnership strategiche per la salute.
3. Ridurre le disuguaglianze nella sanità e impegnarsi nei confronti del problema della povertà, con regolari relazioni sui progressi compiuti nel ridurre tali disparità.
4. Promuovere la valutazione dell'impatto di salute per focalizzare l'attenzione di tutti i settori verso la salute e la qualità della vita.
5. Sensibilizzare gli urbanisti ad integrare le tematiche della salute nelle strategie e iniziative di pianificazione urbana.

8. ECONOMIA LOCALE SOSTENIBILE

1. Adottare misure per stimolare e incentivare l'occupazione locale e lo sviluppo di nuove attività.
2. Cooperare con le attività commerciali locali per promuovere e implementare buone prassi aziendali.
3. Sviluppare e implementare principi di sostenibilità per la localizzazione delle aziende.
4. Incoraggiare la commercializzazione dei prodotti locali e regionali di alta qualità.
5. Promuovere un turismo locale sostenibile.

9. EQUITÀ E GIUSTIZIA SOCIALE

1. Sviluppare e mettere in pratica le misure necessarie per prevenire e alleviare la povertà.
2. Assicurare un equo accesso ai servizi pubblici, all'educazione, all'occupazione, alla formazione professionale, all'informazione e alle attività culturali.
3. Incoraggiare l'inclusione sociale e le pari opportunità.
4. Migliorare la sicurezza della comunità.
5. Assicurare che alloggi e condizioni di vita siano di buona qualità e garantiscano l'integrazione sociale.

10. DA LOCALE A GLOBALE

1. Sviluppare ed applicare strategie integrate per la riduzione dei cambiamenti climatici, e adoperarsi per raggiungere un livello sostenibile di emissioni di gas serra.
2. Considerare il ruolo centrale della protezione del clima nei settori dell'energia, dei trasporti, degli appalti, dei rifiuti, dell'agricoltura e della forestazione.
3. Diffondere la consapevolezza delle cause e delle probabili conseguenze dei cambiamenti climatici, e integrare azioni di prevenzione nelle nostre strategie per la protezione del clima.
4. Ridurre il nostro impatto sull'ambiente a livello globale e promuovere il principio di giustizia ambientale.
5. Consolidare la cooperazione internazionale tra le città e sviluppare risposte locali a problemi globali in collaborazione con altre autorità locali, comunità e ONG.

Allegato 7

Comparazione tra gli obiettivi del PGA con le iniziative esistenti

La comparazione tra gli obiettivi proposti per il PGA con gli obiettivi di sei piani ed iniziative ambientali realizzate in Belgio, Germania, Slovenia, Svezia, Regno Unito, nel progetto internazionale PRESUD, è illustrata nella Tabella 32.

Tabella 32: Comparazione tra gli obiettivi del PGA con altri piani ed iniziative

Obiettivi del PGA	Obiettivi di piani ed iniziative ambientali esistenti
<p>O1. Migliorare il livello di comprensione ed il coinvolgimento dei cittadini e degli altri stakeholder riguardo le <i>performance</i> ambientali della città.</p> <p>O2. Conseguire la conformità con la legislazione UE rilevante per le politiche urbane.</p> <p>O3. Assicurare la piena integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche e nei programmi settoriali delle città.</p>	<p><i>Belgio (Fiandre): Accordo di Cooperazione - "Clusters"</i></p> <p>O1: Questo è un obiettivo del <i>cluster "Citizens & Target Groups"</i>. O2: Sottoscrivendo il <i>cluster "Instruments"</i>, le città si impegnano alla piena conformità con la legislazione ambientale nazionale e comunitaria O3: Un altro obbligo per le città nel <i>cluster "Instruments"</i> è un incontro mensile con tutti i responsabili dei settori amministrativi (responsabili di <i>policy</i>).</p>
	<p><i>Germania: Sustainable Development Strategy - 7 Key Topics</i></p> <p>Rinnovo del sistema scolastico; innovazione economica; realizzazione della trasformazione demografica.</p>
	<p><i>Slovenia: Environmental Protection Act - Local Public Services</i></p>
	<p><i>Svezia: Environmental Objectives</i></p>
	<p><i>Regno Unito (Leicester): Environment Strategy</i></p> <p>Migliorare la consapevolezza dell'ambiente; eliminare l'inquinamento; proteggere la biodiversità.</p>
	<p><i>"PRESUD" Project - Themes</i></p> <p>Integrazione di ambiente e attività economiche; cooperazione regionale; integrazione di ambiente e attività sociali; integrazione di attività sociali ed economiche; gestione di aria, acqua e rifiuti.</p>
<p>O4. Ridurre l'inquinamento di aria, acqua e suolo.</p> <p>O5. Promuovere la biodiversità, estendere e proteggere aree naturali e spazi verdi.</p> <p>O6. Ridurre il consumo di energia primaria ed incrementare la quota di energia da fonti rinnovabili.</p>	<p><i>Belgio (Flanders): Cooperation Agreement - "Clusters"</i></p> <p>O4: Questo è un obiettivo del <i>clusters "Hindrance"</i> (rumore, odore, inquinamento luminoso e atmosferico), <i>"Water"</i> & <i>"Waste"</i>. O5: Questo è un obiettivo del <i>cluster "Nature"</i>. O6: Questo è un obiettivo del <i>cluster "Energy"</i>.</p>
	<p><i>Germany: Sustainable Development Strategy - 7 Key Topics</i></p> <p>Riduzione della dispersione urbana e sviluppo dei forme di edilizia sostenibile; efficienza degli usi energetici; mobilità sostenibile.</p>
	<p><i>Slovenia: Environmental Protection Act - Local Public Services</i></p> <p>Risorse idriche; gestione dei rifiuti urbani, discarica, trattamento degli scarichi idrici; smaltimento e depurazione di rifiuti e acqua; mantenimento di strade pubbliche e aree verdi.</p>
	<p><i>Sweden: Environmental Objectives</i></p> <p>Aria pulita; solo acidificazione naturale; zero eutrofizzazione; decorare con fiori laghi e ruscelli; buona qualità dell'acqua; ambiente marino in equilibrio, zone litoranee ed arcipelaghi fiorenti; prospere zone umide; foreste sostenibili; paesaggio agricolo variegato; magnifico paesaggio di montagna; buon ambiente costruito.</p>
	<p><i>UK (Leicester): Environment Strategy</i></p> <p>Conseguire un sistema di trasporto sostenibile; saggio uso di acqua, energia e risorse naturali; accesso, uso dell'ambiente.</p>
	<p><i>"PRESUD" Project - Themes</i></p> <p>Risorse naturali e conservazione della natura; suolo; integrazione settoriale - energia</p>

<p>O7. Evitare e ridurre i rifiuti incrementando riuso e riciclaggio.</p> <p>O8. Ridurre la percentuale del consumo di suolo per lo sviluppo e prevenire la dispersione urbana.</p> <p>O9. Ridurre il bisogno di trasporto.</p>	<p><i>Belgium (Flanders): Cooperation Agreement - "Clusters"</i></p> <p>O7: Questo è un altro obiettivo of the <i>cluster "Waste"</i>. O8: Non è incluso, ma è un criterio in un gran numero di progetti. O9: Questo è un obiettivo del <i>cluster "Mobility"</i>.</p>
	<p><i>Germany: Sustainable Development Strategy - 7 Key Topics</i></p> <p>Produzione di cibo sano.</p>
	<p><i>Slovenia: Environmental Protection Act - Local Public Services</i></p> <p>Igiene pubblica e pulizia delle aree pubbliche; raccolta differenziata dei rifiuti urbani.</p>
	<p><i>Sweden: Environmental Objectives</i></p> <p>Buon ambiente costruito; strategia per un uso più efficiente degli usi energetici e trasporti; strategia per un sistema ciclico non-inquinante ed efficiente, inclusa una politica integrata di prodotto; strategia per la gestione di suolo, acqua e ambiente costruito.</p>
	<p><i>UK (Leicester): Environment Strategy</i></p> <p>Eliminazione dei rifiuti.</p>
	<p><i>"PRESUD" Project - Themes</i></p> <p>Integrazione - trasporti.</p>
<p>O10. Ridurre le disuguaglianze nella qualità della salute causate da fattori ambientali.</p>	<p><i>Belgium (Flanders): Cooperation Agreement - "Clusters"</i></p> <p>O10: Non incluso, il Dipartimento Salute è responsabile del tema; il Dipartimento Ambientale realizza alcuni studi sull'argomento.</p>
	<p><i>Germany: Sustainable Development Strategy - 7 Key Topics</i></p>
	<p><i>Slovenia: Environmental Protection Act - Local Public Services</i></p>
	<p><i>Sweden: Environmental Objectives</i></p> <p>Ambiente non inquinato; basso livello di radiazioni; questioni legate alla salute.</p>
	<p><i>UK (Leicester): Environment Strategy</i></p>
	<p><i>"PRESUD" Project - Themes</i></p>
<p>O11. Ridurre le emissioni di gas serra.</p> <p>O12. Ridurre l'impatto negativo delle città sull'ambiente globale.</p> <p>O13. Attuare i principi di giustizia ambientale.</p> <p>O14. Ridurre l'esposizione ai rischi ambientali.</p>	<p><i>Belgium (Fiandre): Cooperation Agreement - "Clusters"</i></p> <p>O11: Questo è un obiettivo del <i>cluster "Hindrance"</i>. O12: Non incluso, ma c'è un progetto sull'ambiente urbano nel piano di gestione ambientale Fiammingo. O14: Non incluso - è responsabile il Dipartimento <i>"Safety-Reporting" Care</i>.</p>
	<p><i>Germany: Sustainable Development Strategy - 7 Key Topics</i></p>
	<p><i>Slovenia: Environmental Protection Act - Local Public Services</i></p>
	<p><i>Sweden: Environmental Objectives</i></p> <p>Ridurre gli impatti sul clima; proteggere la fascia dell'ozono.</p>
	<p><i>UK (Leicester): Environment Strategy</i></p> <p>Strategia per contrastare i cambiamenti climatici.</p>
	<p><i>"PRESUD" Project - Themes</i></p>

Allegato 8

ALLEGATO DEGLI AALBORG COMMITMENTS - SUGGERIMENTI PER I TARGET

Gli obiettivi ed i *target* sotto elencati rappresentano la base di un elenco aperto che deve essere continuamente aggiornato ed integrato ed intende essere una risorsa per le città finalizzata ad orientare l'azione pubblica verso la sostenibilità

L'Allegato agli Aalborg Commitments è stato predisposto dal gruppo di coordinamento della Conferenza Aalborg+10 (Città di Aalborg, CEMR, e ICLEI) in consultazione con le reti di Amministrazioni locali e con le città coinvolte nella Campagna delle Città Europee Sostenibili. Gli obiettivi ed i *target* suggeriti erano stati sviluppati a partire da vari elenchi di indicatori esistenti senza alcuna pretesa di essere esaustivi o scientificamente precisi. Sono stati scelti in primo luogo per la loro concreta applicabilità. Parte degli obiettivi sono già in uso e sono risultati utili alle Amministrazioni locali europee. L'Allegato dovrebbe aiutare le città nei processi di definizione di obiettivi e *target* in adempimento degli Aalborg Commitments. Quasi tutti i *target* sono espressi in termini di percentuali legate ad una scala temporale, tuttavia sono possibili altri tipi di indicatori o misurazioni. Nel corso della stesura di questo rapporto il Gdl ha scelto di associare ciascun obiettivo ad un tema particolare. Tuttavia, alcuni obiettivi possono essere associati a temi diversi e indicare così il progresso ottenuto su più di un impegno.

I contributi delle Amministrazioni locali sono essenziali affinché questo Allegato possa diventare una risorsa preziosa ed un documento di lavoro dinamico. I vostri contributi saranno presi in considerazione; per favore aggiungete obiettivi e target che trovate utili per la vostra città e ci aiuterete a rendere disponibili le tue buone idee alle città europee e sostenere i loro sforzi verso la sostenibilità.

1. GOVERNANCE

Ci impegniamo a rafforzare i nostri processi decisionali tramite una migliore democrazia partecipatoria. Lavoreremo quindi per:

1. Sviluppare ulteriormente la nostra visione comune e a lungo termine per una città sostenibile.
 - Livello di attuazione a breve, medio e lungo termine, della strategia di LA21 basata sul coinvolgimento degli *stakeholder*
 - Incremento dell'efficacia della partecipazione nei processi di consultazione locali.
2. Incrementare la partecipazione e la capacità di sviluppo sostenibile nelle comunità locali e nelle amministrazioni comunali.
 - Aumento % dei piani che esplicitamente contribuiscono ad una *vision* di lungo termine.
 - Attivare un sistema per raccogliere le preoccupazioni e le proteste dei cittadini per i difensori civici/sportelli di assistenza.
 - Incremento % dei Funzionari che completano la formazione e l'aggiornamento sui temi della sostenibilità.
3. Invitare tutti i settori della società locale a partecipare attivamente ai processi decisionali.
 - Aumento % della partecipazione al voto nelle elezioni locali.
 - Aumento % della partecipazione al voto di emigranti nelle elezioni locali.
 - Aumento % di progetti predisposti attraverso ampia partecipazione pubblica e coinvolgimento degli *stakeholder*.
 - Aumento del numero di opportunità per cittadini di influenzare il processo decisionale.
4. Rendere le nostre decisioni chiare, motivate e trasparenti.
 - Incremento % della popolazione che frequentano i Forum di comunità, in particolare i giovani.
 - Aumento % di osservazioni e commenti ai documenti di consultazione nella definizione dei piani locali.
 - Aumento del numero di pubblicazioni relativi alla sostenibilità locale.

- Aumento % dei cittadini che ricevono regolarmente informazioni sulle decisioni del consiglio e sulle politiche locali.
5. Cooperare concretamente con i confinanti, le altre città e le altre sfere di governo.
- Incrementare il dialogo inter-municipale e regionale sui problemi della sostenibilità.
 - Aumentare la qualità delle *partnership* e dei gemellaggi riguardo la sostenibilità.

2. GESTIONE LOCALE PER LA SOSTENIBILITÀ

Ci impegniamo a mettere in atto cicli di gestione efficienti, dalla loro formulazione alla loro implementazione e valutazione. Lavoreremo quindi per:

1. Rafforzare la Agenda 21 Locale o altri processi locali di sostenibilità, garantendo che abbiano un ruolo centrale nelle amministrazioni locali.
 - Assicurare regolari risorse finanziarie per i processi di sostenibilità attraverso provvedimenti del Consiglio comunale.
 - Ancorare lo sviluppo sostenibile nell'Amministrazione locale assegnando responsabilità di coordinamento al livello dirigenziale.
2. Elaborare una gestione integrata per la sostenibilità, basata sul principio di precauzione e in linea con la Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano dell'UE in corso di definizione.
 - Adottare sistemi di gestione della sostenibilità e/o relative attività di *reporting*.
 - Migliorare l'azione delle organizzazioni pubbliche e private adottando sistemi di gestione ambientale e/o relative attività di *reporting*.
3. Fissare obiettivi e tempi certi nell'ambito degli Aalborg Commitments e prevedere e attuare una revisione periodica degli Aalborg Commitments.
 - Predisporre una analisi integrata sulla base degli Aalborg Commitments e stabilire specifici obiettivi locali entro 24 mesi dalla sottoscrizione dell'impegno.
4. Assicurare che le tematiche della sostenibilità siano al centro dei processi decisionali urbani e che l'allocazione delle risorse sia basata su concreti criteri di sostenibilità.
 - Assicurare che tutti i piani urbani considerino in modo adeguato i principi dello sviluppo sostenibile.
5. Cooperare con la Campagna delle Città Europee Sostenibili e i suoi network per monitorare i progressi nel conseguimento dei nostri obiettivi di sostenibilità.
 - Adottare ripetuti processi delle *performance* delle amministrazioni locali in tema di sostenibilità.

3. RISORSE NATURALI COMUNI

Ci impegniamo ad assumerci la piena responsabilità per la protezione, la conservazione e la disponibilità per tutti delle risorse naturali comuni. Lavoreremo quindi, in tutta la nostra comunità, per:

1. Ridurre il consumo di energia primaria e incrementare la quota delle energie rinnovabili e pulite.
 - Incrementare la quota di elettricità e calore prodotta dai fonti di energia rinnovabili o ambientalmente preferibili. (raccomandazione: + 12 % entro il 2010)
 - Raddoppiare la produzione totale da cogenerazione.
2. Migliorare la qualità dell'acqua e utilizzarla in modo più efficiente.
 - Ridurre il consumo pro-capite di risorse idriche.
 - Ridurre il carico organico (BOD) e di azoto nelle acque superficiali e sotterranee.
 - Ridurre il carico di azoto e fosforo dal trattamento dei fanghi di depurazione dei reflui civili.
3. Promuovere e incrementare la biodiversità, mantenendo al meglio ed estendendo riserve naturali e spazi verdi.
 - Aumento % delle aree verdi urbano pro-capite.

- Aumento % delle persone che vivono entro un raggio di trecento metri 300 m. da un'area verde pubblica.
- 4. Migliorare la qualità del suolo, preservare i terreni ecologicamente produttivi e promuovere l'agricoltura e la forestazione sostenibile.
 - Aumentare l'ammontare di aree contaminate sottoposte a bonifica.
 - Ridurre la proporzione di suolo eroso e/o di superfici impermeabilizzate.
 - Incrementare la proporzione di recupero di materiale edilizio e inerti da riutilizzare localmente.
- 5. Migliorare la qualità dell'aria.
 - Ridurre le emissioni, in particolare, di PM10, NO₂, precursori dell'ozono, CO, e benzene.

4. CONSUMO RESPONSABILE E STILI DI VITA

Ci impegniamo ad adottare e a incentivare un uso prudente ed efficiente delle risorse, incoraggiando un consumo e una produzione sostenibili. Lavoreremo quindi, in tutta la nostra comunità, per:

1. Prevenire e ridurre la produzione dei rifiuti e incrementare il riuso e il riciclaggio.
 - Incremento % della raccolta differenziata.
 - Riduzione della quota di rifiuti non rivalorizzati o interrati in discarica da: famiglie; industria e attività commerciale; attività amministrativa.
 - Migliorare la raccolta differenziata al fine di recuperare almeno 75% di carta e cartone, 80% di vetro e 60% di plastica, metalli e contenitori in poli-accoppiato.
 - Stabilire un termine massimo entro il quale conseguire questi obiettivi (Barcellona A21L).
2. Gestire e trattare i rifiuti secondo le migliori prassi standard.
 - Definire e attuare un piano di gestione dei rifiuti finalizzato a ridurre gli impatti ambientali derivanti dalla produzione e trattamento dei rifiuti attraverso prevenzione, riciclaggio e trattamento di tutte le frazioni merceologiche.
3. Evitare i consumi superflui e migliorare l'efficienza energetica
 - Ridurre il consumo di energia primaria totale.
 - Ridurre le emissioni di CO₂ generate dal consumo di energia negli edifici municipali e dalle attività amministrative (raccomandazione: 30% entro il 2005 e 50% entro il 2010; anno di riferimento 1987).
4. Ricorrere a procedure di appalto sostenibili.
 - Aumento % di approvvigionamento pubblico di prodotti e servizi con il marchio eco-label, da materiali riciclati, prodotti con processi ad elevata efficienza energetica
 - Aumento % di approvvigionamento pubblico di cibo biologico, prodotto nella regione o proveniente da commercio equo e solidale
5. Promuovere attivamente una produzione e un consumo sostenibili, con particolare riferimento a prodotti eco-certificati e del commercio equo e solidale.
 - Compilare una guida per promuovere forme di consumo responsabile.
 - Incrementare la quota di prodotti equi e solidali venduti nei punti di vendita al dettaglio.
 - Aumentare il supporto alle NGO nello sviluppo della cooperazione e nella promozione di commercio equo e solidale
 - Promuovere l'uso di legname proveniente da foreste certificate, e renderne l'uso obbligatorio nel 100% di lavori pubblici entro il 2012 (Barcellona A21L).

5. PIANIFICAZIONE E PROGETTAZIONE URBANA

Ci impegniamo a svolgere un ruolo strategico nella pianificazione e progettazione urbane, affrontando problematiche ambientali, sociali, economiche, sanitarie e culturali per il beneficio di tutti. Lavoreremo quindi per:

1. Rivitalizzare e riqualificare aree abbandonate o svantaggiate.

- Riduzione % di edifici residenziali e commerciali abbandonati.
 - Incrementare il numero di servizi ed infrastrutture nelle aree interessate da interventi di rigenerazione urbana.
2. Prevenire una espansione urbana incontrollata, ottenendo densità urbane appropriate e dando precedenza alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.
 - Incremento % delle aree dismesse utilizzate per lo sviluppo.
 - Assicurare la conservazione delle aree prive di edifici
 3. Assicurare una miscela di destinazioni d'uso, con un buon equilibrio di uffici, abitazioni e servizi, dando priorità all'uso residenziale nei centri città.
 - Predisporre un piano per l'utilizzazione delle aree dismesse.
 - Riduzione % di nuovi edifici in aree non ancora edificate
 4. Garantire una adeguata tutela, restauro e uso/riuso del nostro patrimonio culturale urbano.
 - Riduzione del numero di edifici di pregio culturale demoliti per l'anno.
 - Aumento % di edifici e aree dismessi recuperati ad un uso attivo.
 5. Applicare i principi per una progettazione e una costruzione sostenibili, promuovendo progetti architettonici e tecnologie edilizie di alta qualità.
 - Inclusione nei piani di sviluppo di criteri di costruzione e rinnovamento coerenti con la sostenibilità.
 - Aumento % di edifici con il consumo di energia < 70 KWh (costruzioni mono-familiari) e < 55 KWh (condomini).
 - Sviluppo, adozione e implementazione di un programma di costruzione sostenibile (linee guida, etichettatura, incentivi, ecc.).
 - Ridurre l'ammontare di rifiuti da costruzione e demolizione.

6. MIGLIORE MOBILITÀ, MENO TRAFFICO

Riconosciamo l'interdipendenza di trasporti, salute e ambiente e ci impegniamo a promuovere scelte di mobilità sostenibili. Lavoreremo quindi per:

1. Ridurre la necessità del trasporto motorizzato privato e promuovere alternative valide e accessibili.
 - Riduzione % di spostamenti con mezzi di trasporto privati.
 - Ridurre il numero di bambini trasportati/prelevati da scuola con auto privata.
 - Ridurre la distanza media alla fermata dell'autobus vicina.
 - Attuare un sistema di mezzi pubblici "a costo zero" per il centro dell'area urbana.
2. Incrementare la quota di spostamenti effettuati tramite i mezzi pubblici, a piedi o in bicicletta.
 - Incrementare il numero dei viaggi attraverso i mezzi pubblici.
 - Incrementare la lunghezza della rete di piste ciclo-pedonali(km), e le aree pedonali
3. Promuovere il passaggio a veicoli con basse emissioni di scarico.
4. Sviluppare un piano di mobilità urbana integrato e sostenibile.
 - Sviluppare, adottare e implementare un piano per la mobilità urbana sostenibile coerente con gli altri piani locali e coordinato con quelle delle aree circostanti (area/regione metropolitana).
5. Ridurre l'impatto del trasporto sull'ambiente e la salute pubblica.
 - Ridurre il numero di persone morte e ferite negli incidenti di trasporto.
 - Contenere il traffico e migliorare la sicurezza delle strade. Ridurre i limiti di velocità a 30 km/h per tutte le strade che non facciano parte della rete principale. Restringere i limiti di velocità e prevenire infrazioni che blocchino il flusso di traffico (macchine parcheggiate in doppia fila, nelle corsie preferenziali, alle fermate dell'autobus, nelle corsie per la bicicletta, su marciapiedi ed in altre zone pedonali). (Obiettivi per Barcellona 2012).

7. AZIONE LOCALE PER IL SALUTE

Ci impegniamo a proteggere e a promuovere la salute e il benessere dei nostri cittadini. Lavoreremo quindi per:

1. Accrescere la consapevolezza del pubblico e prendere i necessari provvedimenti relativamente ai fattori determinanti della salute, la maggior parte dei quali non rientrano nel settore sanitario.
2. Promuovere la pianificazione dello sviluppo sanitario urbano, che offre alla nostre città i mezzi per costituire e mantenere partnership strategiche per la salute.
3. Ridurre le disuguaglianze nella sanità e impegnarsi nei confronti del problema della povertà, con regolari relazioni sui progressi compiuti nel ridurre tali disparità.
4. Promuovere la valutazione dell'impatto di salute per focalizzare l'attenzione di tutti i settori verso la salute e la qualità della vita.
5. Sensibilizzare gli urbanisti ad integrare le tematiche della salute nelle strategie e iniziative di pianificazione urbana.

8. ECONOMIA LOCALE SOSTENIBILE

Ci impegniamo a creare e ad assicurare una vivace economia locale, che promuova l'occupazione senza danneggiare l'ambiente. Lavoreremo quindi per:

1. Adottare misure per stimolare e incentivare l'occupazione locale e lo sviluppo di nuove attività.
 - Aumento % di cittadini con lavoro regolare.
 - Aumento % di persone svantaggiate con lavoro regolare.
 - Incrementare il numero di nuove attività economiche di successo.
2. Cooperare con le attività commerciali locali per promuovere e implementare buone prassi aziendali.
3. Sviluppare e implementare principi di sostenibilità per la localizzazione delle aziende.
4. Incoraggiare la commercializzazione dei prodotti locali e regionali di alta qualità.
 - Aumento % di prodotti locali in vendita al dettaglio in negozi e mercati.
 - Aumento % di forniture con prodotti e servizi regionali.
5. Promuovere un turismo locale sostenibile.
 - Definire una strategia di turismo sostenibile.
 - Aumento % delle strutture turistiche certificate o con eco-label

9. EQUITÀ E GIUSTIZIA SOCIALE

Ci impegniamo a costruire comunità solidali e aperte a tutti. Lavoreremo quindi per:

1. Sviluppare e mettere in pratica le misure necessarie per prevenire e alleviare la povertà.
 - Riduzione % di bambini accuditi dai servizi sociali.
2. Assicurare un equo accesso ai servizi pubblici, all'educazione, all'occupazione, alla formazione professionale, all'informazione e alle attività culturali.
 - Aumento % dei giovani impegnati a tempo pieno nell'istruzione o formazione.
3. Incoraggiare l'inclusione sociale e le pari opportunità.
 - Migliorare l'accesso ai servizi pubblici locali.
 - Aumento % degli emigranti impegnati nelle organizzazioni di volontariato.
4. Migliorare la sicurezza della comunità.
 - Ridurre il numero di incidenti dovuti al crimine di strada.
 - Incrementare il numero di piani di sicurezza di quartiere.

5. Assicurare che alloggi e condizioni di vita siano di buona qualità e garantiscano l'integrazione sociale.
 - Aumento % di risorse per attività ricreative e culturali.
 - Definire una politica per l'edilizia orientata ai principi del social mix

10. DA LOCALE A GLOBALE

Ci impegniamo a farci carico delle nostre responsabilità per conseguire pace, giustizia, equità, sviluppo sostenibile e protezione del clima per tutto il pianeta. Lavoreremo quindi per:

1. Sviluppare ed applicare strategie integrate per la riduzione dei cambiamenti climatici, e adoperarsi per raggiungere un livello sostenibile di emissioni di gas serra.
2. Considerare il ruolo centrale della protezione del clima nei settori dell'energia, dei trasporti, degli appalti, dei rifiuti, dell'agricoltura e della forestazione.
3. Diffondere la consapevolezza delle cause e delle probabili conseguenze dei cambiamenti climatici, e integrare azioni di prevenzione nelle nostre strategie per la protezione del clima.
4. Ridurre il nostro impatto sull'ambiente a livello globale e promuovere il principio di giustizia ambientale.
 - Calcolare e ridurre l'impronta ecologica della città.
5. Consolidare la cooperazione internazionale tra le città e sviluppare risposte locali a problemi globali in collaborazione con altre autorità locali, comunità e ONG.
 - Incrementare il numero di *partnership* per la sostenibilità urbana.
 - Incrementare il supporto alle NGO attive nel settore della cooperazione internazionale.
 - Migliorare il supporto allo sviluppo sostenibile locale sviluppando reti tra le città europee sviluppate a quelle non europee meno sviluppate in regioni periferiche (e.g. Medcities).

Allegato 9

PROPOSTA DI INDICE PER IL DOCUMENTO DEL PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

1. INTRODUZIONE

2. CONTESTO

2.1 Stato dell'ambiente: Fattori di carico, sfide e tendenze

In questa sezione dovrebbero essere descritte le caratteristiche delle aree urbane, riportata l'analisi degli impatti ambientali delle attività umane e valutata la loro prevedibile evoluzione.

Inoltre, dovrebbe essere descritto il contesto dell'area urbana e identificati i *trend* principali, i fattori di rischio per l'ambiente a breve e a lungo termine e le opportunità di miglioramento per ciascuna area.

Questa sezione dovrebbe comprendere specifici indicatori relativi ai principali aspetti ambientali, con un focus particolare sul monitoraggio dei cambiamenti che interverranno nel tempo. Normalmente dovrebbero essere utilizzati indicatori di livello urbano, tuttavia è necessario completare le informazioni con indicatori basati su dati nazionali e locali.

La questione chiave da affrontare in questa sezione è valutare se il sistema attivo assicura la conformità con gli obiettivi e gli obblighi della normativa comunitaria e nazionale ed identificare gli elementi che consentono il miglioramento.

2.2 Aspetti istituzionali e legislativi

In questa sezione dovrebbe essere identificata la legislazione pertinente (comunitaria, nazionale e regionale), i principali aspetti istituzionali (es. l'identificazione dell'autorità competente per ciascun tema, le possibili soluzioni amministrative di cooperazione fra città confinanti, ecc.). Dovrebbero inoltre essere identificate le attività dell'organizzazione che generano effetti ambientali significativi ed identificate le questioni che non possono essere affrontate a livello locale.

2.3 Processo di consultazione

In questa sezione dovrebbe essere descritto il processo di consultazione (o i processi) da attivare nel corso della preparazione e implementazione del PGA.

Le consultazioni possono avere luogo nel corso delle varie fasi del processo di pianificazione: durante la preparazione del PGA, nel corso dell'analisi dello stato dell'ambiente urbano, per la condivisione di problemi e possibili soluzioni, nella definizione di iniziative (azioni), nella analisi dei progressi e i risultati. I processi di consultazione devono prevedere il coinvolgimento del pubblico e degli *stakeholder* rilevanti (organizzazioni politiche, organizzazioni private, organizzazioni ambientaliste, NGO, ecc.).

2.4 Scenari

In questa sezione dovrebbero essere descritti gli scenari che nel futuro l'area urbana è interessata a conseguire. La formulazione di una *vision* dovrebbe essere basata sui *feedback* del processo di consultazione e dovrebbe essere condivisa con tutti gli *stakeholder*, anche per riaffermare che la "proprietà" del PGA è dell'intera comunità e non dell'amministrazione.

3. INTERVENTI E STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELL'AMBIENTE

Questo capitolo dovrebbe stabilire gli obiettivi da conseguire nel percorso stabilito verso la sostenibilità ambientale. L'elemento centrale è definire come gli obiettivi specifici del PGA possono essere efficacemente conseguiti. Inoltre, dovrebbero essere stabiliti *target* locali e come, attraverso un dettagliato piano d'azione, possono essere effettivamente realizzati.

3.1 Integrazione delle politiche e *governance* ambientale

In questa sezione devono essere descritte le modalità per:

- Accrescere il livello di comprensione e coinvolgimento di cittadini e *stakeholder* riguardo le *performance* ambientali della città
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti

- Conseguire la conformità con le legislazione ambientale dell'Unione europea
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti
- Assicurare che tutte le politiche siano conformi con le disposizioni del PGA
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti

3.2 Protezione dell'ambiente naturale

In questa sezione dovrebbero essere identificate le modalità di intervento per:

- Ridurre l'inquinamento di aria, acqua, suolo
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti
- Promuovere la biodiversità ed estendere aree naturali e spazi verdi
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti
- Ridurre il consumo di energia primaria ed aumentare la quota di energia da fonti rinnovabili
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti

3.3 Gestione sostenibile delle risorse naturali

In questa sezione dovrebbero essere identificate le modalità di intervento per:

- Evitare la produzione di rifiuti e ridurre le quantità smaltite e incrementare riuso e riciclaggio
- Ridurre la percentuale di occupazione di suolo per lo sviluppo
- Ridurre la domanda di trasporto privato

3.4 Ambiente e salute

In questa sezione dovrebbero essere identificare le modalità di intervento per ridurre le disuguaglianze nel campo della salute causate da fattori ambientali

3.5 Cambiamenti climatici e responsabilità sull'ambientale globale

In questa sezione dovrebbero essere identificate le modalità di intervento per:

- Ridurre le emissioni di gas responsabili dell'effetto serra
- Ridurre l'impatto della città sull'ambiente globale
- Attuare i principi di giustizia ambientale
- Ridurre l'esposizione ai rischi ambientali

4.0 INTERAZIONE E COLLEGAMENTI CON ALTRI PIANI ED AREE DI POLICY

Il PGA dovrebbe identificare quali politiche/piani sono interessati ai fini del conseguimento degli obiettivi ambientali identificati.

5. FORMAZIONE, CONSAPEVOLEZZA E COMPETENZA

In questa sezione dovrebbero essere identificati i bisogni di formazione del personale le cui attività possono generare un impatto significativo sull'ambiente e descrive le misure per assicurare che questo personale abbia ricevuto appropriata formazione.

6. GESTIONE E REPORTING

Questo capitolo dovrebbe evidenziare come obiettivi e *target* sono conseguiti. Inoltre, dovrebbe essere descritta la struttura di gestione che assicura la effettiva realizzazione degli *step* descritti nel Piano. Questi aspetti sono realizzati sviluppando un Sistema di Gestione Ambientale. Dovrebbe essere stabilita una configurazione minima per il SGA e definita struttura e responsabilità di esecuzione.

6.1 Struttura organizzativa

Questa sezione descrive la distribuzione delle responsabilità esistente. Ruoli, responsabilità ed autorità del personale le cui attività hanno, o potrebbero avere, un impatto (diretto o indiretto) sull'ambiente devono essere identificate, documentate e comunicate a tutta l'organizzazione. L'organizzazione deve rendere disponibili risorse adeguate per la implementazione e manutenzione del PGA.

6.2 Sistema di Gestione Ambientale

Il SGA adottato (es. EMAS, ISO 14001, EcoBudget, ecc.) deve essere descritto in questa sezione.

6.3 Misurazione e monitoraggio

Le caratteristiche degli interventi e delle attività che possono avere un impatto significativo nell'ambiente hanno bisogno di essere monitorate e misurate regolarmente. Le registrazioni del monitoraggio e le informazioni sulle misurazioni sono utili per seguire l'evoluzione delle *performance*, a provare che le operazioni di controllo siano efficaci, a dimostrare la conformità con obiettivi e *target*. I risultati del monitoraggio e della misurazione devono essere comparati con gli obblighi normativi o altri obblighi al fine di garantire la piena conformità.

6.4 Bilancio, *auditing* e *reporting*

Devono essere previste verifiche del PGA su base periodica al fine di fornire all'organizzazione assicurazioni circa la implementazione, fornire informazioni per la revisione delle procedure di gestione e determinare la capacità dell'organizzazione di conseguire gli obiettivi ambientali ed i *target*. Dovrebbe essere descritta la metodologia di *audit* adottata (autovalutazione, *peer-review*, audit formale).

6.5 Valutazione e revisione

In questa sezione dovrebbero essere descritti i metodi adottati per valutare i risultati e proporre aggiustamenti e revisioni al PGA. Il principio chiave del coinvolgimento degli *stakeholder* dovrebbe essere rispettato.

6.6 Gestione dei rischi

L'organizzazione deve identificare le possibilità che si verifichino incidenti e situazioni di emergenza. L'organizzazione deve adottare procedure per rispondere adeguatamente ad incidenti e situazioni di emergenza che tengano conto della prevenzione e mitigazione dell'impatto ambientale.

Devono essere sviluppati piani e procedure di emergenza, comunicati ed esaminati al fine di aiutare l'organizzazione ad assicurare che tutti gli incidenti imprevisti siano efficacemente ed efficientemente affrontati dal personale interno ed esterno.

7. PROGRAMMA DI IMPLEMENTAZIONE

Programma per l'effettiva implementazione (tempi, risorse,...)

Parte 3

**PIANI DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO
E SISTEMA DI GESTIONE AMBIENTALE
NELLA STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO**

1. IL PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

La Comunicazione “Verso una Strategia Tematica per l'Ambiente Urbano” del febbraio 2004 aveva l'obiettivo di contribuire alla definizione di un quadro di riferimento per l'azione pubblica nelle aree urbane prefigurando per le capitali e gli agglomerati urbani con popolazione superiore a 100.000 abitanti l'obbligo di adottare un Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano (PGA) che fissi gli obiettivi da conseguire per dar vita ad un ambiente urbano sostenibile ed introdurre un apposito Sistema di Gestione Ambientale per assicurare l'esecuzione del piano. Tali città, inoltre, dovevano elaborare e attuare un Piano di trasporto urbano sostenibile.

Nella prospettiva aperta con la Comunicazione del 2004, gli Stati Membri erano 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.

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano un documento strategico che definisce le politiche e gli obiettivi ambientali di breve, medio e lungo termine per un'area urbana. Esso stabilisce una *vision* chiara, una strategia generale ed un piano d'azione, finalizzati a conseguire gli obiettivi e *target*, e definisce i tempi di esecuzione delle azioni, necessari per guidare e indirizzare le decisioni gestionali.

Tale definizione è stata elaborata dal Gruppo di Lavoro “Piani e sistemi di gestione ambientale dell'ambiente urbano” (GdL), costituito dalla Commissione Europea per approfondire alcuni temi chiave del governo dell'ambiente urbano.

Il PGA, così come immaginato dal GdL, è al contempo lo strumento dell'efficienza gestionale, dell'integrazione delle politiche e dello sviluppo sostenibile.

Infatti, la portata del PGA non è limitata ad assicurare piena conformità delle politiche urbane alla legislazione ambientale e favorirne la razionale ed efficace attuazione.

L'obiettivo di un PGA è determinare il miglioramento continuo e misurabile delle prestazioni ambientali nelle aree urbane, ottenere un impatto positivo e concreto nella qualità della vita delle città e ridurre l'impronta ecologica delle città sul territorio circostante e sull'ambiente regionale e globale.

2. PERCHÉ UN PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

La Comunicazione del 2004, in più punti del documento, evidenzia una correlazione diretta tra i problemi ambientali delle aree urbane e la carenza di pianificazione strategica. Le aree urbane che mostrano un deficit strategico hanno una bassa qualità dell'ambiente urbano.

In particolare, la Comunicazione pone in evidenza come *“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 sia per l'economia delle città e per i loro abitanti”*.

La Comunicazione sottolinea come sia necessario affrontare i problemi della qualità urbana, pianificando un elevato livello di tutela ambientale identificato come *“uno dei presupposti fondamentali per assicurare uno sviluppo urbano sostenibile e per garantire una buona qualità di vita agli abitanti delle città europee”*.

La Commissione europea, consapevole della necessità delle amministrazioni locali di disporre di un quadro di riferimento solido che indirizzi e diriga le scelte di gestione quotidiane, ha identificato tra i quattro temi prioritari della Strategia Tematica quello della gestione urbana sostenibile.

Le politiche per le aree urbane sono il prodotto dall'azione di attori pubblici posti a differenti livelli istituzionali che, in base alle competenze assegnate, determinano, attuano e monitorano *policy* settoriali. Molto spesso tali *policy* non risultano sufficientemente integrate e non perseguono obiettivi ambientali comuni, generando inefficienze gestionali e deficit attuativi.

Inoltre, le politiche urbane gestite in proprio dalla stessa amministrazione sono spesso il frutto dell'azione di differenti Settori e Servizi che agiscono in modo isolato gli uni dagli

altri con un basso livello di integrazione che non consente di mettere a sistema gli interventi e considerare adeguatamente le implicazioni ambientali delle decisioni.

La Comunicazione del 2004 mette in evidenza come sia necessario intervenire per modificare il 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*. Inoltre la Strategia Tematica sottolinea la necessità di cambiare l'approccio alla decisione, indicando tra gli elementi fondamentali per una gestione urbana sostenibile *"... la partecipazione del pubblico e il ruolo attivo dei cittadini, la trasparenza del processo decisionale e la responsabilità"*.

La Comunicazione del 2004 prospettando l'introduzione di Piani e Sistemi di gestione dell'ambiente urbano pone quindi con forza il problema della revisione dei modelli *governance* urbana, delle "regole del gioco" che determinano le modalità attraverso le quali gli attori istituzionali, economici e sociali si mobilitano per determinare, attuare, valutare, correggere le decisioni pubbliche.

Oltre le ragioni legate alla inefficienza delle politiche ambientali, molteplici sono le cause che sollecitano i sistemi urbani a modificare modi e approcci dell'azione pubblica: il mutamento degli assetti istituzionali, il nuovo ruolo che le città possono giocare nelle politiche di sviluppo, la crescita della consapevolezza di cittadini, associazioni, organizzazioni che vogliono sapere e partecipare alla vita pubblica.

La complessità degli iter decisionali, il moltiplicarsi delle variabili sulle quali incardinare le decisioni, l'irrompere sulla scena di attori sociali che domandano alle politiche urbane benessere, appartenenza e senso, impone l'adozione di nuovi stili decisionali ed attuativi - un nuovo sistema di *governance* urbana - che di questa complessità sappia tenere conto.

La Comunicazione del 2004 ha esaminato i problemi relativi alla qualità della vita degli abitanti delle città e delle comunità urbane, osservandoli attraverso le lente dell'approccio ecosistemico. L'approccio ecosistemico pone 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.

I Piani Strategici per le aree urbane

Nell'ambito della programmazione 2004-2007 per le aree sottoutilizzate⁷² sono stati previsti finanziamenti destinati ad interventi nelle città e nelle aree metropolitane. In questo ambito, una quota di finanziamenti è stata destinata a definire:

- Piani strategici per città e aree metropolitane o raggruppamenti di comuni che totalizzino una popolazione di almeno 50.000 abitanti. I criteri e le modalità di per la predisposizione dei Piani strategici sono identificati da ciascuna Regione.
- Piani urbani per la mobilità

I Piani strategici nascono con il compito di porre rimedio alla frammentazione degli strumenti di pianificazione e programmazione economica a disposizione degli Amministratori Locali ed innalzare il tasso di sistematicità e coerenza all'azione pubblica in ambito urbano.

Il Piano strategico è identificato come lo strumento attraverso il quale le città e le comunità locali possono costruire, in un impegno comune e consapevole, la visione condivisa e dinamica del proprio futuro e del proprio posizionamento competitivo, finalizzando secondo un approccio aperto e flessibile le proprie politiche, le proprie scelte di priorità, i propri investimenti per ottimizzare l'efficacia.

Peraltro, i Piani strategici rappresentano uno strumento essenziale per potere affrontare la sfida della programmazione comunitaria 2007-2013 che indica come il rafforzamento della competitività passa attraverso una visione strategica dello sviluppo che sappia individuare e porre a sistema le opportunità e potenzialità peculiari delle città e dei rispettivi territori, della loro armatura infrastrutturale del loro capitale sociale ed ambientale.

⁷² Delibera CIPE 20/04

I documenti di accompagnamento della delibera CIPE relativa alle aree sottoutilizzate identificano i caratteri fondativi del Piano strategico che:

- definisce il disegno politico dello sviluppo sostenibile, in una prospettiva di medio lungo periodo, mediamente decennale;
- persegue la ricerca di condizioni di coesistenza tra i piani comunali, provinciali sia territoriali sia economici;
- è promosso dall'Amministrazione del Comune leader
- definisce gli elementi strutturali attraverso i quali leggere gli assetti delle città e del territorio di carattere economico, sociale e ambientale
- prevede la costruzione e l'articolazione di partnership e l'attribuzione di responsabilità attuative a ciascuno dei soggetti coinvolti, la identificazione del sistema di relazioni con Regione e la strutturazione rapporti con le altre reti di città
- prevede procedure di controllo pubblico del Piano al fine di prevedere progressivi adattamenti
- associa al Piano strategico un piano di azione
- istituisce un comitato di monitoraggio che accompagna la l'attuazione del Piano

La verifica dei contenuti previsti per il Piano strategico evidenzia le affinità con il Piano di gestione dell'ambiente urbano previsto ai sensi della Strategia Tematica. Stessono approccio al governo urbano, simili processi, medesime finalità e settori fortemente correlati.

Il rischio che si corre è che le Amministrazioni comunali localizzate in aree sottoutilizzate del paese, potrebbero essere costrette a dovere maneggiare due piani, entrambi di natura strategica, con obiettivi simili relativi alla definizione di un quadro di riferimento per le politiche urbane, finalizzato allo sviluppo economico e sociale, uno, e allo sviluppo sostenibile, l'altro.

3. I CONTENUTI DEL PIANO DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

Le caratteristiche ed i contenuti del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano sono illustrati nel capitolo 4 del Report conclusivo del GdL.

La forma che dovrebbe assumere il PGA è indicata nell'Allegato VI del Rapporto che propone un indice del documento.

INDICE

1. INTRODUZIONE

2. CONTESTO

2.1 Stato dell'ambiente: Fattori di carico, sfide e trend

2.2 Aspetti istituzionali e legislativi

2.3 Processo di consultazione

2.4 Vision

3. INTERVENTI E STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELL'AMBIENTE

3.1 Integrazione delle politiche e *governance* ambientale

3.2 Protezione dell'ambiente naturale

3.3 Gestione sostenibile delle risorse naturali

3.4 Ambiente e salute

3.5 Cambiamenti climatici e responsabilità sull'ambientale globale

4. INTERAZIONE E COLLEGAMENTI CON ALTRI PIANI ED AREE DI POLICY

5. FORMAZIONE, CONSAPEVOLEZZA E COMPETENZA

6. GESTIONE E REPORTING

6.1 Struttura organizzativa

6.2 Sistema di Gestione Ambientale
6.3 Contabilità e monitoraggio
6.4 Bilancio, *auditing* e *reporting*
6.5 Valutazione e revisione
6.6 Gestione di rischio

7. PROGRAMMA DI IMPLEMENTAZIONE

In generale, riguardo ai contenuti, il PGA dovrebbe includere seguenti aspetti:

- a) Problemi attinenti la qualità della vita e la salute umana
- b) Impatti da e sui il cambiamenti climatici
- c) Protezione dei sistemi naturali e habitat
- d) Migliore gestione delle risorse e dei rifiuti
- e) Integrazione dell'ambiente nelle politiche di sviluppo urbano
- f) Problemi che sono oggetto di legislazione comunitaria
- g) Problemi specifici della dimensione locale

L'articolazione dei temi generali scelti per il PGA ricalca l'impostazione del Sesto Programma di Azione per l'Ambiente e rilancia le quattro aree prioritarie attorno le quali, per il periodo 2000-2010, dovrà essere incentrata l'azione comunitaria in materia ambientale:

- Ambiente e salute
- Cambiamento climatico
- Natura e biodiversità
- Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti

Nel descrivere l'approccio da preferire per le politiche ambientali, il PGA dovrà essere finalizzato:

- all'integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche
- all'applicazione della legislazione ambientale

La evidente correlazione tra i temi generali del PGA e le aree prioritarie dell'azione comunitaria consente, tra l'altro, di:

- disporre di un quadro coerente in tutti i livelli della filiera di *policy*, in applicazione del principio di continuità che è uno degli elementi che migliora l'efficacia delle politiche urbane (coerenza verticale delle politiche)
- agevolare la lettura e l'interpretazione delle strategie e degli interventi locali alluce del quadro globale di riferimenti
- semplificare l'azione pubblica nella selezione degli obiettivi e dei *target*, identificazione degli interventi, degli strumenti e degli indicatori
- condurre esercizi di valutazione circa l'efficacia delle politiche urbane ed i loro riflessi sull'ambiente

3.1 Caratteristiche generali del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano

Alcune caratteristiche generali dei PGA che modellano natura, contenuti e forma del documento di piano riguardano:

- a) Il PGA è un documento strategico
La Comunicazione del 2004 ed il Report del GdL sottolineano la natura strategica del PGA che associata con procedure gestionali del SGA dà luogo ad un modello di *policy* urbana ben orientata agli obiettivi di sostenibilità ed efficacemente attuata.

Il rango strategico del PGA deve essere adeguatamente considerato nella selezione del procedimento di redazione del documento di piano, nella identificazione dei meccanismi decisionali ed attuativi delle politiche urbane, nei processi partecipativi che il piano attiva, nei metodi di monitoraggio e valutazione che propone.

In tal senso, il PGA deve essere in grado di:

- rappresentare, per l'oggi e per il futuro, il sistema urbano delineando un sentiero di sviluppo costruito su obiettivi di lungo periodo condivisi
- mobilitare intorno all'idea di futuro che propone, gli attori locali, istituzionali, sociali ed economici, favorendo la strutturazione di reti formali ed informali
- assicurare un solido riferimento per l'azione e le scelte gestionali degli amministratori pubblici, relativamente alle politiche economiche, sociali ed ambientali; la finalità è l'integrazione delle politiche e degli interventi verso obiettivi condivisi
- attivare procedure di partecipazione e consultazione pubblica - luoghi della condivisione - che coprano l'intero ciclo di *policy* nelle fasi decisionali, attuative e valutative
- favorire l'innovazione del *policy-making* urbano, contribuire alla evoluzione dello stile decisionale ed attuativo, introdurre metodi e strumenti della pianificazione strategica
- adattarsi ai mutamenti di contesto che intervengono nel corso della sua vita sulla scena economica, sociale ed ambientale; il PGA deve essere uno strumento "aperto"

In definitiva, il PGA deve assicurare le condizioni istituzionali ed organizzative che consentano l'attivazione di un sistema di *governance* urbana coerente con i principi dello sviluppo sostenibile.

b) Il PGA dovrebbe fare parte di un piano più generale della sostenibilità

Il Report del GdL raccomanda che il PGA sia parte di un piano più generale della sostenibilità. Tale affermazione potrebbe autorizzare a considerare il PGA cosa diversa da un piano urbano per la sostenibilità.

In realtà, la raccomandazione è figlia dell'ambiguità del mandato affidato al GdL. La Commissione aveva disposto che l'attività del GdL dovesse riguardare esclusivamente gli aspetti legati alla qualità dell'ambiente urbano e non quelli della sostenibilità.

Il GdL ha dibattuto lungamente su quale fosse il migliore approccio per le politiche urbane rigettando la visione minimalista del PGA come strumento per la qualità dell'ambiente. Il GdL ha fatto propria una visione ampia del PGA che, da strumento per la gestione dell'ambiente, doveva diventare strumento strategico per lo sviluppo sostenibile delle aree urbane.

Il richiamo ad un piano della sostenibilità che comprenda anche il PGA non ha ragione d'essere; il PGA stesso è il piano della sostenibilità.

c) Approccio per matrici ambientali VS approccio integrato

La formulazione di una strategia per l'ambiente urbano può seguire almeno due schemi alternativi, entrambi metodologicamente corretti:

- uno schema orientato ai temi, per considerare le "tradizionali" matrici ambientali, come aria, acqua, rumore, suolo e rifiuti.
- uno schema orientato alla strategia con un approccio orizzontale come: efficienza energetica; emissioni di gas serra ed altri problemi attinenti la mitigazione dei cambiamenti climatici; impronta ecologica; conservazione degli habitat naturali; adattamento ai cambiamenti climatici.

Lo schema orientato alla strategia sembra interpretare meglio lo spirito e la lettera della Strategia di Göteborg rispetto l'approccio tradizionale e va nella direzione indicata dalle ormai numerose sperimentazioni relative a politiche urbane orientate

allo sviluppo sostenibile. Le città che hanno intrapreso la via dell'integrazione delle politiche ambientali, affrontano nel breve periodo maggiori difficoltà gestionali, ma conseguono mediamente *performance* migliori.

3.2 L'analisi del contesto

Stato dell'ambiente: Fattori di carico, sfide e tendenze

In questa sezione dovrebbero essere descritte le caratteristiche delle aree urbane, riportata l'analisi degli impatti ambientali delle attività umane e valutata la loro prevedibile evoluzione.

Inoltre, dovrebbe essere descritto il contesto dell'area urbana e identificati i *trend* principali, i fattori di rischio per l'ambiente a breve e a lungo termine e le opportunità di miglioramento per ciascuna area.

Questa sezione dovrebbe comprendere specifici indicatori relativi ai principali aspetti ambientali, con un focus particolare sul monitoraggio dei cambiamenti che interverranno nel tempo. Normalmente dovrebbero essere utilizzati indicatori di livello urbano, tuttavia è necessario completare le informazioni con indicatori basati su dati nazionali e locali.

La questione chiave da affrontare in questa sezione è valutare se il sistema attivo assicura la conformità con gli obiettivi e gli obblighi della normativa comunitaria e nazionale ed identificare gli elementi che consentono il miglioramento.

La rilevazione dello stato dell'ambiente, la diagnosi del territorio urbano, la ricognizione delle valenze territoriali, sono pratiche che si vanno consolidando presso le amministrazioni comunali; in questo ambito la diffusione dei processi di A21L ha contribuito alla ampia diffusione dei rapporti sullo stato dell'ambiente, bilanci ambientali e report di sostenibilità. In taluni Comuni e Province si è già alla terza edizione del rapporto sullo stato dell'ambiente.

Per ciò che concerne le metodologie, dal 1996, data alla quale risalgono i primi rapporti sullo stato dell'ambiente, ad oggi, si è assistito ad una evoluzione significativa. La qualità dei rapporti è molto migliorata, il set di indicatori popolati è stato affinato, il *benchmark* è pratica diffusa, la partecipazione degli *stakeholder* nella fase di rilevazione diagnostica è diventata prassi.

Si registra inoltre la trasformazione dei contenuti dei rapporti ambientali che sono sempre più spesso rapporti di sostenibilità, caratterizzata dall'analisi integrata degli aspetti ambientali, economici e sociali del territorio urbano.

Meno evidenti risultano essere i successi in termini di uso delle informazioni del rapporto sullo stato dell'ambiente nelle decisioni pubbliche. Il rapporto sullo stato dell'ambiente rimane ancora troppo spesso confinato nella dimensione ambientale senza essere in grado di orientare le scelte di sviluppo.

Il sistema urbano può essere rappresentato in modo efficace e sintetico attraverso l'analisi SWOT (*Strength, Weakness, Opportunities, Threats*) che consente di identificare e descrivere i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce dell'organizzazione.

La natura strategica del PGA e la sua vocazione all'integrazione delle politiche impone di riconsiderare le caratteristiche che deve assumere il documento di diagnosi e di calibrare contenuti e procedure redazionali alle nuove finalità.

In tal senso sembra opportuno quantomeno considerare con maggiore grado di dettaglio di quanto si faccia normalmente:

- l'analisi dei *trend* ambientali a breve, medio e lungo termine, considerando l'opzione "zero", senza l'attuazione del PGA
- l'integrazione tra gli indicatori urbani e quelli provinciali, regionali e nazionali
- gli effetti ambientali cumulativi di tutti i piani che insistono sul territorio comunale e sull'agglomerato urbano
- le relazioni tra qualità dell'ambiente urbano e gli aspetti sociali ed economici della area urbana

Aspetti istituzionali e legislativi

In questa sezione dovrebbe essere identificata la legislazione pertinente (comunitaria, nazionale e regionale), i principali aspetti istituzionali (es. l'identificazione dell'autorità competente per ciascun tema, le possibili soluzioni amministrative di cooperazione fra città confinanti, ecc.). Dovrebbero inoltre essere identificate le attività dell'organizzazione che generano effetti ambientali significativi ed identificate le questioni che non possono essere affrontate a livello locale.

Una delle finalità del PGA è quella di assicurare la piena conformità legislativa dell'azione pubblica in materia ambientale ed in ragione di ciò è necessario identificare con chiarezza il mandato normativo a carico delle aree urbane.

L'obiettivo è comprendere quali compiti ha l'organizzazione pubblica, gli adempimenti formali che sono chiamate a svolgere e gli adempimenti informali, non codificati ma pur sempre essenziali per le politiche pubbliche in generale e, per quelle urbane, in particolare.

Una chiara definizione dei mandati associata alla imputazione della responsabilità di attuazione in capo soggetti identificati, consente di evitare alcuni errori che in questo campo compie la maggior parte delle organizzazioni pubbliche:⁷³

- non conoscendo ciò che devono fare, diventa improbabile che lo facciano
- possono credere di essere molto più strettamente limitate nelle loro azioni di quanto non lo siano effettivamente
- possono assumere che se non sono state esplicitamente incaricate a fare qualcosa è loro proibito fare questa cosa.

Nell'ambito del PGA si tratta di identificare la legislazione a diretta finalità ambientale e quella non ambientale rilevante per il sistema urbano.

È necessario associare a ciascun adempimento legislativo il responsabile di attuazione e le modalità di cooperazione interistituzionale e intersettoriale necessaria all'attuazione.

Nel caso l'oggetto del PGA sia un agglomerato urbano identificato secondo i criteri definiti dagli Stati Membri, devono essere identificate le modalità di cooperazione intercomunale.

Un aspetto rilevante riguarda l'analisi delle attività dell'organizzazione al fine di identificare gli effetti che generano sull'ambiente urbano e potere selezionare quelli che generano effetti significativi.

Processo di consultazione

In questa sezione dovrebbe essere descritto il processo di consultazione (o i processi) da attivare nel corso della preparazione e implementazione del PGA.

Le consultazioni possono avere luogo nel corso delle varie fasi del processo di pianificazione: durante la preparazione del PGA, nel corso dell'analisi dello stato dell'ambiente urbano, per la condivisione di problemi e possibili soluzioni, nella definizione di iniziative (azioni), nella analisi dei progressi e i risultati. I processi di consultazione devono prevedere il coinvolgimento del pubblico e degli *stakeholder* rilevanti (organizzazioni politiche, organizzazioni private, organizzazioni ambientaliste, NGO, ecc.).

La natura strategica del PGA impone l'attivazione di canali di comunicazione e la strutturazione di luoghi della condivisione finalizzati ad assicurare una adeguata partecipazione degli attori locali al *policy-making*. Nell'ambito del PGA, la partecipazione è un processo che può essere inteso in almeno in tre accezioni diverse, tra di esse complementari:

- a) la partecipazione come processo di comunicazione attivato dall'Amministrazione comunale che emette messaggi e intercetta ed elabora i *feedback* degli attori locali per modificare i contenuti della decisione o il processo decisionale;
- b) la partecipazione come attivazione di partenariati pubblico-privato e più in generale tra gli attori del sistema urbano

⁷³ John M. Bryson, *Strategic Planning for Public e Non-profit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass Publisher

- c) la partecipazione come strategia negoziale tra i diversi attori portatori spesso di istanze differenti al fine di individuare una soluzione decisionale che comporti “il minore svantaggio” per ciascuno degli attori del tavolo negoziale.

Molto si è detto e scritto sulla partecipazione del pubblico e la consultazione nella definizione delle politiche di sviluppo urbano, sono noti i vantaggi in termini di trasparenza, qualità della decisione, condivisione nel merito e nel metodo, apprendimento sociale, concertazione.

Un aspetto rilevante riguarda il contributo che i processi di partecipazione e consultazione assicurano per la strutturazione di *network* urbani, di “reti corte” tra gli attori istituzionali, economici e sociali.

La strutturazione di *network* dipende in larga misura dalla capacità e dalla propensione degli attori di attivare ed alimentare relazioni fondate sulla condivisione di obiettivi, sulla messa in comune delle esperienze e sullo scambio di informazioni.

Informazione, sensibilizzazione, comunicazione, consultazione concertazione, rappresentano questioni chiave del PGA.

In tale senso, le sperimentazioni realizzate nell’ambito dei piani strategici mostrano come, nell’ambito dell’azione pubblica, si vada affermando un modello “reticolare” di organizzazione dei soggetti economici e sociali che attivano un sistema relazionale cooperativo e competitivo.

Il modello “reticolare” sembra essere un’evoluzione dell’approccio *bottom up* alle politiche urbane.

Superato l’approccio *top down* come politiche dall’alto, il metodo *bottom up* come raccolta delle istanze dal basso sconta l’evidente limite di restituire al decisore una domanda di *policy* frammentata e, in ragione di ciò, risulta particolarmente debole nella definizione di soluzioni che richiedono integrazione, intersectorialità, intermunicipalità.

Scenari

In questa sezione dovrebbero essere descritti gli scenari che nel futuro l’area urbana è interessata a conseguire. La formulazione di una *vision* dovrebbe essere basata sui *feedback* del processo di consultazione e dovrebbe essere condivisa con tutti gli *stakeholder*, anche per riaffermare che la “proprietà” del PGA è dell’intera comunità e non dell’amministrazione.

La costruzione di una *vision* significa attivare forme di dialogo istituzionale e sociale, finalizzate a definire una idea condivisa di città, a verificare le preferenze circa la forma che l’area urbana dovrebbe assumere nel tempo, ad identificare le funzioni che essa dovrebbe assolvere.

La *vision* senza azione è inutile. Ma l’azione senza *vision* non ci consente di sapere in quale direzione andiamo e perché andiamo lì. La *vision* è assolutamente necessaria per motivare all’azione. Una *vision* quando è ampiamente condivisa e fermamente considerata, dà vita ad un nuovo sistema.⁷⁴

In termini di sviluppo sostenibile costruire una *vision* significa immaginare il tipo di comunità da prediligere, il modello di convivenza e lo stile di vita da preferire, le modalità d’uso delle risorse ambientali, la gestione della salute pubblica.

Alcune tra le domande alle quali si può rispondere attraverso un’attività di *visioning* sono:

- Tra i tanti possibili futuri quale è quello preferibile ?
- Quali sono le sfide con le quali dobbiamo misurarci ?
- Quali priorità perseguire: competitività, coesione sociale, qualità dell’ambiente, esclusione sociale ?
- Come trattare in modo integrato gli aspetti ambientali, economici e sociali ?
- Quali sono le alleanze territoriali e istituzionali da attivare ? Con chi facciamo squadra ?

⁷⁴ Meadows ed altri, *Beyond the Limits: Global Collapse of a Sustainable Future*, 1992

- Quale è l'assetto istituzionale ed organizzativo più efficace a gestire il futuro così come prefigurato ?

La costruzione di una *vision* si basa su processi di comunicazione, consultazione e coinvolgimento degli attori in un percorso fatto di confronto, scambio e condivisione.

Il processo per la definizione di una *vision* non solo contribuisce alla costruzione di una idea condivisa di città con la quale l'azione pubblica dovrà fare i conti, ma induce gli attori sociali a ripensare le loro preferenze e rivedere i loro comportamenti.

Il PGA dovrebbe definire scenari per un arco temporale di 15 - 20 anni, periodo di tempo sufficiente perché una strategia generi risultati tangibili sul territorio.

Il PGA deve essere rivisto ogni 4-5 anni al fine di verificare la sua tenuta nel tempo ed eventualmente introdurre correzioni in corso d'opera.

La criticità riguarda l'effettiva praticabilità per le Amministrazioni Locali di eseguire esercizi di predizione di scenari futuri. La criticità è inerente, in particolare, alla talvolta inadeguata disponibilità di informazioni di base ambientali e di contesto.

3.3 Interventi e Strumenti per la Qualità dell'Ambiente

Questo capitolo dovrebbe stabilire gli obiettivi da conseguire nel percorso stabilito verso la sostenibilità ambientale. L'elemento centrale è definire come gli obiettivi specifici del PGA possono essere efficacemente conseguiti. Inoltre, dovrebbero essere stabiliti *target* locali e come, attraverso un dettagliato piano d'azione, possono essere effettivamente realizzati.

La questione cruciale, che ha implicazioni sull'intera impalcatura del PGA, riguarda i criteri e le modalità adottate per passare dalla *vision* agli obiettivi generali. La solidità della concatenazione tra *vision* ed obiettivi condiziona la qualità del piano strategico e la sua efficacia.

Gli obiettivi generali possono essere definiti, tra l'altro, a partire da quelli elencati nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente e nelle relative Strategie Tematiche, nel Piano d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia 2002-2010⁷⁵, nel Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra⁷⁶ e nelle, eventuali, Strategie regionali e provinciali per lo sviluppo sostenibile.

Obiettivi specifici e *target* devono essere selezionati tenendo conto delle criticità e delle priorità di intervento e attraverso un percorso partecipato.

Il PGA rimanda ad un Piano d'Azione per identificare:

- gli interventi da realizzare per conseguire gli obiettivi ed i target
- i responsabili di esecuzione
- i tempi di realizzazione

Il Piano di Azione deve essere periodicamente sottoposto a revisione per verificare il grado di messa in opera, valutare in che misura ha conseguito gli obiettivi identificati ed apportare eventuali aggiustamenti.

Integrazione delle politiche e *governance* ambientale

In questa sezione devono essere descritte le modalità per:

- Accrescere il livello di comprensione e coinvolgimento di cittadini e *stakeholder* riguardo le *performance* ambientali della città
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti
- Conseguire la conformità con le legislazione ambientale dell'Unione europea
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti
- Assicurare che tutte le politiche siano conformi con le disposizioni del PGA

⁷⁵ Delibera CIPE 2 agosto 2002

⁷⁶ Delibera CIPE 19 dicembre 2002

Devono essere specificati:

- Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
- Indicatori
- Azioni e progetti

L'integrazione delle politiche che hanno come bersaglio la medesima area urbana è uno degli obiettivi principali del PGA.

L'integrazione deve essere perseguita definendo percorsi decisionali e procedure attuative comuni per le diverse politiche ambientali. Per le politiche non ambientali è necessario introdurre alcuni elementi nel *policy making* di settore che le rendano coerenti con il sistema decisionali introdotto con il PGA.

Si tratta quindi di definire il modello di *governance* che detta le modalità decisionali ed attuative di tutte le politiche urbane che generano effetti significativi sull'ambiente.

Ai fini dell'integrazione delle questioni ambientali nell'economia urbana, il PGA può contribuire promuovendo gli strumenti di fiscalità locale che determinano l'internalizzazione dei costi ambientali e contribuiscono ad attivare i mercati delle risorse ambientali.⁷⁷

Riguardo la conformità legislativa, le amministrazioni comunali potrebbero impegnarsi ad assicurare la conformità non solo nei confronti della legislazione e piani di settore nazionali e regionali, ma anche con la normativa comunitaria.

IMPEL è un *network* di rappresentanti delle agenzie e organizzazioni degli Stati Membri responsabili della legislazione ambientale. Il *network* è stato costituito con l'obiettivo di assistere i paesi ad attuare pienamente gli obblighi previsti dalla legislazione ambientale⁷⁸.

Riguardo lo specifico aspetto dell'integrazione, la Direttiva 2001/42/CE (VAS) per la valutazione di piani e programmi è considerato lo strumento più efficace. Il paragrafo relativo alla valutazione approfondisce la questione inerente la Direttiva VAS.

Una specifica attività di *reporting* circa i risultati conseguiti sul versante della conformità legislativa e dell'integrazione delle politiche dovrebbe essere considerato un obbligo formale. Una attività di informazione specifica su questo argomento accrescerebbe il livello di comprensione e coinvolgimento di cittadini e *stakeholder* riguardo le *performance* ambientali della città.

Protezione dell'ambiente naturale

In questa sezione dovrebbero essere identificate le modalità di intervento per:

- Ridurre l'inquinamento di aria, acqua, suolo
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti
- Promuovere la biodiversità ed estendere aree naturali e spazi verdi
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti
- Ridurre il consumo di energia primaria ed aumentare la quota di energia da fonti rinnovabili
Devono essere specificati:
 - Obiettivi e tempi necessari a conseguirli
 - Indicatori
 - Azioni e progetti

Il PGA dovrà mettere a sistema tutti gli interventi che generano effetti sulla qualità dell'aria, sulla qualità ed il consumo di risorse idriche, sull'inquinamento e l'erosione del suolo. La chiave di volta è la piena attuazione della legislazione ambientale.

Inoltre, il PGA dovrà concorrere alla protezione e al ripristino del funzionamento dei sistemi naturali, contribuire ad arrestare la perdita di biodiversità.

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo Conciliare bisogni e responsabilità - L'integrazione delle questioni ambientali nella politica Economica COM(2000) 576 def.

⁷⁸ Per approfondimenti: www.europa.eu.int/comm/environment/impel

Per ciò che concerne la qualità dell'aria l'obiettivo che il PGA deve contribuire a conseguire è raggiungere livelli di qualità dell'aria che non comportino impatti o rischi inaccettabili per la salute umana e per l'ambiente.

Tra le diverse forme di inquinamento è necessario considerare l'inquinamento dell'aria all'interno degli edifici, che riguarda l'emissione di sostanze chimiche impiegate in prodotti quali tappeti e moquette, colle, vernici e altri materiali da costruzione.

Tra le azioni, hanno grande rilievo quelle relative al miglioramento della capacità di monitoraggio nonché la selezione degli indicatori e le informazioni fornite al pubblico sulla qualità dell'aria e le cause che la determinano.

Sempre riguardo l'inquinamento dell'aria, il PGA deve concorrere alla attuazione della Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria⁷⁹

Per ciò che riguarda l'acqua, il PGA deve contribuire a conseguire livelli di qualità delle acque che non producano impatti o rischi inaccettabili per la salute umana e per l'ambiente e garantire che il tasso di estrazione delle risorse idriche risulti sostenibile sul lungo periodo.

Inoltre, gli obiettivi di sostenibilità nei consumi e gestione della devono essere fissati secondo quanto stabilito dalla Direttiva quadro in materia di acque⁸⁰, che fissa come obiettivo quello di raggiungere un "buono stato" per tutte le acque. La Direttiva quadro riconosce il fatto che la gestione e la qualità delle acque devono corrispondere alle condizioni e alle esigenze locali, variabili da una regione all'altra e in tal modo accentua la necessità che gli attori ai vari livelli si assumano le responsabilità decisionali e attuative.

Riguardo la protezione del suolo, il PGA deve assicurare un approccio sistematico alla tutela del suolo, che deve contemplare interventi per prevenire:

- erosione e desertificazione dovuta alla diminuzione del tasso di materie organiche
- l'impermeabilizzazione (causata dalla costruzione di abitazioni, strade ed altre infrastrutture)
- il compattamento (causato da una pressione meccanica dovuta a macchine pesanti, al pascolo eccessivo, ad attività sportive)
- inquinamento generato da discariche di rifiuti e da attività industriali e minerarie;
- perdita di superficie, e quindi di terreno, a scopi edilizi;

Il PGA deve contribuire alla attuazione degli obiettivi della Strategia tematica per la protezione del suolo⁸¹, in attesa di essere predisposta.

Gestione sostenibile delle risorse naturali

In questa sezione dovrebbero essere identificate le modalità di intervento per:

- Evitare la produzione di rifiuti e ridurre le quantità smaltite e incrementare riuso e riciclaggio
- Ridurre la percentuale di occupazione di suolo per lo sviluppo
- Ridurre la domanda di trasporto privato

Il PGA dovrà concorrere a garantire che il consumo delle risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente; ottenere il disaccoppiamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica mediante un significativo miglioramento dell'efficienza delle risorse, la dematerializzazione dell'economia e la prevenzione dei rifiuti.

Al fine di trattare l'impatto ambientale dell'uso di risorse naturali, materiali e prodotti, il PGA deve considerare tre iniziative strettamente correlate, lungo le linee stabilite nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente:

- una strategia sull'uso sostenibile delle risorse naturali;
- una strategia di prevenzione e riciclo dei rifiuti;

⁷⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 21.9.2005, Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria COM (2005) 446 def.

⁸⁰ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, del 22.12.2000

⁸¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Verso una strategia tematica per la protezione del suolo, COM (2002) def.

- una politica integrata sui prodotti per trattare il loro l'impatto ambientale.

L'attuazione in ambito urbano della Strategia sull'uso sostenibile delle risorse è finalizzata ad esplicitare il nesso tra l'uso delle risorse e i loro impatti ambientali per individuare i settori dove occorre intervenire. La politica integrata sui prodotti (*Integrated Product Policy* - IPP) fornisce vari strumenti per ridurre l'impatto ambientale di un prodotto lungo tutto il suo ciclo di vita⁸². Le due iniziative sono quindi complementari. La strategia di prevenzione e riciclo dei rifiuti parte dalla fase rifiuti e, col tempo, si concentrerà sulle questioni prioritarie individuate dalla strategia sulle risorse⁸³.

Nell'ambito del PGA la realizzazione congiunta delle tre iniziative consentirà apporti incrociati e contribuirà quindi gradualmente a migliorare l'approccio globale attraverso un processo di apprendimento iterativo.

Nello specifico settore dei rifiuti, il PGA deve contribuire a dare attuazione ad una strategia di gestione dei rifiuti finalizzata a minimizzare gli impatti ambientali attraverso:

- la prevenzione dei rifiuti
- il riciclo dei materiali
- il recupero dell'energia
- lo smaltimento

Per la prevenzione quantitativa occorre modificare i comportamenti dei nuclei familiari, dei produttori e degli altri soggetti economici. Ciò presuppone approcci che vadano oltre gli interventi nel settore dei rifiuti in senso stretto e si spostino verso quelli nel settore industriale, la politica dei consumi, ecc.

In particolare, le scelte dei consumatori e i programmi attuati nel campo degli acquisti pubblici, possono essere segnali potenti in grado di stimolare lo sviluppo di prodotti più ecologici e quindi anche di prodotti che generano meno rifiuti nelle fasi di produzione, uso e consumo.

Ambiente e salute

In questa sezione dovrebbero essere identificare le modalità di intervento per ridurre le disuguaglianze nel campo della salute causate da fattori ambientali

La finalità principale degli interventi relativi ad ambiente e salute nel PGA riguardano la messa in opera della Strategia europea per l'ambiente e la salute⁸⁴.

La Strategia sottolinea come sia necessario assicurare "un ambiente in cui il livello dell'inquinamento non provochi effetti nocivi per la salute umana e l'ambiente", come dichiarato nel Sesto Programma di Azione per l'Ambiente⁸⁵.

La Strategia integrata per l'ambiente e la salute intende contribuire a meglio interpretare le complesse interazioni tra ambiente e salute ed incentivare una migliore comprensione delle minacce che l'ambiente pone per la salute umana per poter intervenire ed evitarle o ridurle.

Gli obiettivi della Strategia si possono così riassumere:

- ridurre l'incidenza del carico di malattia dovuto a fattori ambientali nell'UE;
- individuare e prevenire nuovi pericoli per la salute legati a fattori ambientali;
- rafforzare le capacità di far politica in questo settore da parte dell'UE.

La Strategia evidenzia la necessità di comprendere le interazioni tra vari inquinanti ambientali e altri fattori ed opta per un approccio integrato, che implica:

⁸² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 18.6.2003, Politica integrata dei prodotti - Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale", COM(2003) 302 def.

⁸³ Comunicazione della Commissione - Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti, COM(2003) 301 def. del 27.5.2003.

⁸⁴ Commissione europea, Strategia europea per l'ambiente e la salute, COM (2003) 338 definitivo Brussels, 11.6.2003

⁸⁵ 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

- *l'integrazione delle informazioni*, cioè riunire e mettere in relazione le conoscenze e le esperienze disponibili per fornire una panoramica strategica dei pericoli per la salute insiti nell'ambiente
- *l'integrazione delle istanze ambientali e sanitarie in altre politiche e attività comunitarie* che hanno ripercussioni dirette o indirette sulla salute e sull'ambiente; basti pensare al settore dei trasporti, dell'agricoltura e dell'energia.

La Strategia sarà attuata attraverso ripetuti cicli di *policy* che si susseguiranno negli anni. Tra le tematiche selezionate per questo primo ciclo (2004-2010) è compresa quella della riduzione dell'esposizione. In questo ambito la questione dell'ambiente urbano è esplicitamente menzionata e la Strategia Tematica per l'Ambiente Urbano indicata come lo strumento finalizzato a garantire un ambiente di vita sano per i cittadini che abitano in queste zone anche in ragione degli interventi previsti nel campo della mobilità urbana sostenibile.

Cambiamenti climatici e responsabilità sull'ambientale globale

In questa sezione dovrebbero essere identificate le modalità di intervento per:

- Ridurre le emissioni di gas responsabili dell'effetto serra
- Ridurre l'impatto della città sull'ambiente globale
- Attuare i principi di giustizia ambientale
- Ridurre l'esposizione ai rischi ambientali

L'obiettivo generale che si intende conseguire riguarda la stabilizzazione delle concentrazioni atmosferiche di gas di serra ad un livello che non generi variazioni innaturali del clima terrestre.

Con la ratifica del Protocollo di Kyoto⁸⁶ l'Italia si è impegnata a ridurre nel periodo 2008-2012 le emissioni di gas responsabili dell'effetto serra del 6,5% rispetto ai livelli del 1990. Le emissioni di gas serra nel 1990 ammontavano a 508 MtCO₂eq e nel 2010, senza nessun tipo di intervento, saranno pari a 613,3 MtCO₂eq. Per ridurre i livelli di emissione previsti al 2010 è necessaria una riduzione media annua di 138,3 MtCO₂eq.

I settori le cui attività sono responsabili di emissioni di gas serra sono:

- Produzione di energia elettrica
- Trasporti
- Industria
- Usi civili
- Agricoltura
- Servizi
- Rifiuti

Al fine di dare attuazione agli impegni di Kyoto, è stata sviluppata una strategia che prevede le seguenti linee di azione:

- Promozione delle energie rinnovabili
- Efficienza energetica
- Ricerca
- Trasporto sostenibile (trasporto urbano, politiche urbane, ambiente urbano)
- Assorbimento di carbonio

Come risulta evidente gran parte delle azioni per la riduzione delle emissioni di gas serra possono essere attuate in ambito urbano.

Gli interventi per le aree urbane italiane possono essere definiti a partire dal Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra⁸⁷ che

⁸⁶ Legge n. 120/2002

⁸⁷ Del. CIPE Dicembre 2002

quantifica le emissioni di gas serra per settore, identifica lo scenario di riferimento, stabilisce misure per la riduzione delle emissioni.

Il Piano fa esplicito riferimento ad azioni *nazionali* per la riduzione delle emissioni, tuttavia, per scivolamento possono essere identificate i settori di azione ed interventi a scala urbana.

In questo caso potrebbe assumere grande rilievo la predisposizione di “Bilanci di gas serra”, report periodici che contabilizzano il contributo che le politiche urbane assicurano alle politiche nazionali di riduzione delle emissioni di gas responsabili dell’effetto serra.

3.4 Interazione e collegamenti con altri piani ed aree di *policy*

Il PGA dovrebbe identificare quali politiche/piani sono interessati ai fini del conseguimento degli obiettivi ambientali identificati.

Attraverso la migliore connessione tra i piani e programmi a scala urbana, il PGA intende accrescere l’efficacia dell’azione pubblica, che talvolta risulta penalizzata dalla frammentazione istituzionale.

Per i piani o programmi che prevedono interventi nel territorio urbano devono essere valutati gli effetti ambientali (positivi o negativi) che generano ed il contributo che assicurano al conseguimento degli obiettivi identificati nel PGA.

L’analisi deve essere condotta verificando:

- interazione e collegamenti “orizzontale” tra piani e programmi di livello urbano
- interazione e collegamenti “verticale” nei diversi livelli di governo nell’ambito di filiere di *policy*

L’interazione tra piani e programmi non si limita esclusivamente alla verifica degli effetti cumulativi, ma ha a che fare con il coordinamento delle azioni, la condivisione di obiettivi, l’uso di indicatori che consentano una rappresentazione integrata del territorio.

L’interazione dovrebbe essere assicurata anche nell’ambito del modello di *governance*. Le modalità di decisione ed attuazione dei piani e programmi dovrebbero essere comuni, almeno nei principi generali, ai diversi settori di *policy*.

Il PGA dovrebbe identificare i meccanismi per una efficace interazione tra le politiche urbane al fine di migliorarne il grado di coerenza, il livello di coordinamento e la quota di razionalità.

Un questione tecnica che il PGA deve affrontare riguarda la natura in itinere l’interazione. Nel periodo di vita del PGA nuovi piani e programmi entreranno in scena ed altri termineranno il loro corso, è necessario identificare meccanismi e strumenti agili che consentano di verificare l’interazione in questo quadro pianificazione e programmazione urbana particolarmente fluido.

3.5 Formazione, Consapevolezza e Competenza

In questa sezione dovrebbero essere identificati i bisogni di formazione del personale le cui attività possono generare un impatto significativo sull’ambiente e descrive le misure per assicurare che questo personale abbia ricevuto appropriata formazione.

Le amministrazioni devono sviluppare nuove competenze interne al fine di fare fronte alle trasformazioni organizzative e gestionali imposte dal modello di *governance* urbana che il PGA intende attivare.

Si tratta di fornire gli strumenti tecnici, operativi e culturali per accrescere le capacità decisionali, di programmazione, di gestione e valutazione del personale chiamato a “maneggiare” il PGA.

La formazione dovrebbe riguardare i seguenti aspetti:

- Contenuti del PGA e procedure del SGA
- Normativa ambientale
- Sviluppo sostenibile nelle aree urbane: principi generali, metodi e strumenti
- Elementi di politica urbana per la competitività e la coesione
- Elementi di programmazione pubblica e pianificazione strategica

- Tecniche di comunicazione ed informazione per la partecipazione
- Metodi di valutazione
- Modalità di cooperazione istituzionale

La crescita delle competenze generali e specialistiche del personale delle pubbliche amministrazioni in tema di sviluppo sostenibile deve essere favorita attraverso la partecipazione a reti per la condivisione ed il trasferimento di informazioni, azioni, metodi, strumenti, buone pratiche, ecc.

Le attività di formazione sono finalizzate inoltre ad evidenziare il nesso esistente tra comportamenti amministrativi ed effetti ambientali sul territorio. La crescita di consapevolezza circa gli effetti ambientali generati dall'azione pubblica è una condizione per il miglioramento delle politiche urbane.

3.6 Gestione e *Reporting*

Questo capitolo dovrebbe evidenziare come obiettivi e *target* sono conseguiti. Inoltre, dovrebbe essere descritta la struttura di gestione che assicura la effettiva realizzazione degli *step* descritti nel Piano. Questi aspetti sono realizzati sviluppando un Sistema di Gestione Ambientale. Dovrebbe essere stabilita una configurazione minima per il SGA e definita struttura e responsabilità di esecuzione.

Il PGA comprende la descrizione degli elementi del sistema di gestione che favoriranno la sua implementazione. Devono essere illustrate le attribuzioni circa la responsabilità di attuazione, le modalità di aggiornamento dell'analisi ambientale, i criteri di definizione, adozione e revisione della politica ambientale, il collegamento degli obiettivi del PGA con gli obiettivi del SGA, il sistema di procedure, il sistema di reporting e le modalità di comunicazione, le procedure di audit e revisione periodica.

Struttura organizzativa

Questa sezione descrive la distribuzione delle responsabilità esistenti. Ruoli, responsabilità ed autorità del personale le cui attività hanno, o potrebbero avere, un impatto (diretto o indiretto) sull'ambiente devono essere identificate, documentate e comunicate a tutta l'organizzazione. L'organizzazione deve rendere disponibili risorse adeguate per la implementazione e manutenzione del PGA.

Una delle scommesse del PGA riguarda lo sviluppo e la diffusione di modelli organizzativi in grado di favorire l'apprendimento continuo e generare miglioramenti delle prestazioni esterne e delle modalità operative interne.

L'analisi della struttura organizzativa dell'ente, la verifica delle funzioni demandate a ciascun settore e servizio, le responsabilità di esecuzione assegnate a dirigenti e funzionari, sono condizioni essenziali per comprendere le modalità di definizione e attuazione delle politiche urbane.

Il modello di *policy making* urbano prefigurato con la adozione del PGA, induce a rivedere la filiera del procedimento amministrativo e favorire un nuovo modello di organizzazione che ridisegna complessivamente il ruolo, le competenze, le responsabilità dei decisori amministrativi e il loro ambiente organizzativo e culturale.

Sistema di Gestione Ambientale

Il SGA adottato (es. EMAS, ISO 14001, EcoBudget, ecc.) deve essere descritto in questa sezione.

Il Report del GdL raccomanda l'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale (SGA) al fine di stabilire una serie di procedure coordinate finalizzate ad implementare il PGA.

Tuttavia il Report non raccomanda nessuno specifico SGA ma suggerisce l'adozione di un formale, possibilmente certificato, sistema di gestione (o elenco di procedure) per dare seguito al PGA.

Il PGA dovrebbe indicare il SGA selezionato per favorire la sua attuazione al PGA e dovrebbe contenere una descrizione generale relativa a:

- Analisi ambientale
- Politica Ambientale
- Obiettivi e Programma Ambientale
- Procedure di gestione ed istruzioni operative
- Audit
- Dichiarazione ambientale (eventuale)

Il SGA sarà definito in tutte le sue parti predisponendo i documenti e attuando le procedure previsti dalla norma di riferimento selezionata per implementare il PGA.

Misurazione e monitoraggio

Le caratteristiche degli interventi e delle attività che possono avere un impatto significativo nell'ambiente hanno bisogno di essere monitorate e misurate regolarmente. Le registrazioni del monitoraggio e le informazioni sulle misurazioni sono utili per seguire l'evoluzione delle *performance*, a provare che le operazioni di controllo siano efficaci, a dimostrare la conformità con obiettivi e *target*. I risultati del monitoraggio e della misurazione devono essere comparati con gli obblighi normativi o altri obblighi al fine di garantire la piena conformità.

Il controllo periodico del PGA è finalizzato ad assicurare la manutenzione ed il buon funzionamento della strategia.

Una strategia può nascere solida, tuttavia, la trasformazione delle circostanze, le modifiche del contesto, la mutazione dei problemi di *policy*, possono renderla inefficace.

La misurazione ed il monitoraggio rendono possibile la revisione delle strategie e l'adattamento al mutamento del contesto. La flessibilità del processo e la attitudine ad essere modellato in base alle mutazioni, sono condizioni di qualità dell'azione pubblica.

Strategie che funzionavano fino a ieri possono smettere di funzionare. Per quanto paradossale possa apparire, se si vuole che le cose restino le stesse occorre cambiarle⁸⁸.

Il controllo delle prestazioni del PGA consente di:

- migliorare il processo decisionale perché offre informazioni sull'andamento delle politiche
- migliorare la gestione dell'organizzazione poiché le prestazioni della strategia sono collegate alle prestazioni individuali
- accrescere l'assunzione di responsabilità da parte del personale
- incoraggiare la partecipazione
- migliorare la qualità del dibattito politico

L'efficacia del sistema di misurazione e monitoraggio è strettamente legata alla selezione ed al popolamento di indicatori idonei a rappresentare il sistema urbano.

Peraltro, proprio l'attività di monitoraggio consente la revisione del set di indicatori a servizio della programmazione, eliminando gli indicatori poco utili a comprendere ed orientare ed inerendone di nuovi.

In ragione delle rilevanza che assumono le attività di misurazione e monitoraggio nel ciclo di *policy* urbana, sembra opportuno prevedere la partecipazione di *stakeholder*, attori economici e sociali e cittadini alle attività per l'interpretazione dei risultati e le modifiche della strategia e del sistema di gestione.

Il sistema di misurazione e monitoraggio deve essere considerato come indipendente dal sistema di valutazione e può essere visto come produttore di input della programmazione.

Bilancio, *auditing* e *reporting*

Devono essere previste verifiche del PGA su base periodica al fine di fornire all'organizzazione assicurazioni circa la implementazione, fornire informazioni per la revisione delle procedure di gestione e determinare la capacità dell'organizzazione di

⁸⁸ F. Archibugi, *Compendio di programmazione strategica per le amministrazioni pubbliche*, Alinea Editrice 2004

conseguire gli obiettivi ambientali ed i *target*. Dovrebbe essere descritta la metodologia di *audit* adottata (autovalutazione, *peer-review*, audit formale).

La sfida della sostenibilità urbana presuppone l'adozione di strumenti che evidenzino le relazioni e gli eventuali conflitti fra economia, ambiente e società. È l'ottica della tripla rendicontazione, conosciuta anche con l'espressione inglese Triple Bottom Line, che, sperimentata con successo nel settore privato, si va diffondendo nel settore pubblico.

Questa nuova generazione di strumenti trova applicazione nelle pubbliche amministrazioni locali che più di altre sembrano necessitare di un approccio che consenta di superare la compartimentazione settoriale degli strumenti di rendicontazione.

Alla base dell'approccio c'è il concetto di *accountability*, che prevede la realizzazione di un sistema di responsabilità che renda chiare le relazioni esistenti tra decisioni, attività e parametri di controllo degli effetti (indicatori).

L'affermazione dei sistemi di *accountability* testimonia la volontà di qualificare le politiche pubbliche impostando la strategia di sviluppo sostenibile dell'area urbana su pratiche di rendicontazione in grado di generare forme apprendimento continuo.

La *peer review*⁸⁹ è una procedura di valutazione e verifica "tra pari": sono le stesse amministrazioni comunali che si organizzano attivando team di revisori che sottopongono a verifica i progressi dell'amministrazione locale verso lo sviluppo sostenibile.

I revisori dovranno discutere dei risultati conseguiti dall'amministrazione comunale con politici, funzionari, membri della comunità e della realtà economica locale, prendendo in considerazione le modalità attraverso le quali la città sta rispondendo alle pressioni ambientali, economiche e sociali e valutando i progressi della città in questo ambito.

Questo approccio rappresenta una risposta alle difficoltà espresse da numerose amministrazioni comunali riguardo le procedure di registrazione/certificazione condotte da soggetti esterni, tipico dei Sistemi di Gestione Ambientale EMAS ed ISO 14001.

La metodologia del "*peer-review*" è oggetto di sperimentazione in sede OCSE per la valutazione dei servizi ambientali offerti dagli Stati membri.

Valutazione e revisione

In questa sezione dovrebbero essere descritti i metodi adottati per valutare i risultati e proporre aggiustamenti e revisioni al PGA. Il principio chiave del coinvolgimento degli *stakeholder* dovrebbe essere rispettato.

L'esercizio di valutazione del PGA dovrebbe essere condotto utilizzando le tecniche della valutazione strategica che si caratterizza:

- per essere un processo che accompagna il processo decisionale fin dal suo avvio i cui risultati entrano a far parte della decisione
- per la misurazione della coerenza interna ed esterna di efficienza ed efficacia degli obiettivi, per il supporto che offre alla decisione in termini di trasparenza, e partecipazione.

La Direttiva 2001/42/CE (VAS) per la valutazione degli effetti ambientali di piani e programmi rappresenta uno strumento eccezionalmente efficace. Applicare la Direttiva 2001/42/CE per valutare il grado di coerenza di piani e programmi relativi all'area urbana con gli obiettivi del PGA, valutare gli effetti ambientali di ciascuno dei piani e programmi che costituiscono il PGA, valutare gli impatti cumulativi generati sull'ambiente dall'attuazione del PGA, identificare e proporre un *set* di alternative di piano, rappresenta un approccio estremamente efficace per l'integrazione e la valutazione.

Gestione dei rischi

L'organizzazione deve identificare le possibilità che si verifichino incidenti e situazioni di emergenza. L'organizzazione deve adottare procedure per rispondere adeguatamente ad incidenti e situazioni di emergenza che tengano conto della prevenzione e mitigazione dell'impatto ambientale.

⁸⁹ Per ulteriori informazioni consultare il sito Internet www.presud.org

Devono essere sviluppati piani e procedure di emergenza, comunicati ed esaminati al fine di aiutare l'organizzazione ad assicurare che tutti gli incidenti imprevisti siano efficacemente ed efficientemente affrontati dal personale interno ed esterno.

Per la gestione dei rischi è necessario identificare i potenziali incidenti che hanno effetti significativi sulla qualità dell'ambiente. Deve inoltre assicurare l'attuazione degli adempimenti previsti dalla normativa relativa alla gestione dei rischi nel caso sul territorio siano localizzate industrie a rischio e con la normativa relative alla protezione civile.

Tra le emergenze, dovrebbero essere considerate quelle connesse ai rischi naturali (sismico, inondazione, incendio e frana).

Dovrebbe essere considerata l'opportunità di una specifica attività di comunicazione sui potenziali rischi che dovrebbe essere vista come una condizione per poter raggiungere soluzioni migliori per la loro gestione. Ciò è particolarmente vero in quelle situazioni in cui le incertezze, scientifiche e politiche, sono più elevate.

3.7 Programma di Implementazione

Programma per l'effettiva implementazione (tempi, risorse,...)

Questa parte del documento dovrebbe indicare criteri e modalità di implementazione del PGA che dovranno essere specificati nel programma ambientale definito nell'ambito del SGA.

In ogni caso andranno indicati i tempi di esecuzione delle attività, le risorse umane dedicate e le risorse economiche che saranno investite per l'attuazione degli interventi previsti nell'ambito del PGA.

Stabilire un piano dei tempi, assegnare responsabilità, identificare risorse e definire i termini per completare le diverse attività è essenziale per l'efficace attuazione del PGA.

Il programma di implementazione dovrebbe comprendere una specifica attività di comunicazione relativa al PGA e SGA, distinta da quella finalizzata al coinvolgimento del pubblico, al fine di valorizzare il lavoro svolto e informare *stakeholder* e pubblici selezionati circa il PGA ed i risultati conseguiti.

4. IL PIANO PER GLI AGGLOMERATI URBANI

La Comunicazione del 2004 stabiliva che le capitali e gli agglomerati urbani con popolazione superiore a 100 000 abitanti, devono predisporre PGA.

In tal modo, non limitava il campo di applicazione alle città o alle aree urbane ma introduce la categoria di agglomerato urbano, di "*functional urban areas*" in ragione del fatto che gli "effetti ambientali non tengono conto dei confine amministrativi delle città".

Inoltre, la Comunicazione del 2004, segnala l'attivazione di forme di cooperazione intermunicipale nell'ambito dell'agglomerato urbano come uno dei principi chiave che dovrebbe essere attuato tramite il PGA.

In questo ambito, una delle principali difficoltà che devono essere affrontate riguardano la perimetrazione dell'agglomerato urbano, la verifica del sistema di relazioni territoriali, la definizione di un sistema di responsabilità per l'attuazione del PGA.

A tal fine, devono essere accuratamente verificate:

- le relazioni di prossimità (funzionali, economiche, sociali) attive tra amministrazioni comunali limitrofe
- gli specifici effetti ambientali economici e sociali che tali relazioni generano
- le implicazioni in termini gestionali per la gestione degli aspetti ambientali

Il processo di concertazione intercomunale per la perimetrazione dell'agglomerato urbano, la formale definizione, la identificazione dell'Autorità Competente e l'assegnazione delle responsabilità attuative sono gli aspetti più delicati e complessi nella definizione di un PGA. Con ogni probabilità, la loro positiva conclusione rappresenta la principale condizione di successo del PGA.

A tal proposito il GdL ha raccomandato che la definizione di agglomerato urbano sia demandata agli Stati Membri, così come la identificazione dell'Autorità Competente responsabile di preparare il PGA.

L'Autorità Competente può essere una singola Autorità Locale, o associazioni di amministrazioni che sviluppano e gestiscono il PGA.

Tuttavia il GdL raccomanda che ciascuna Amministrazione che costituisce l'Autorità Competente abbia la responsabilità legale dell'attuazione del PGA nella propria area. Le Direttive comunitarie in vigore impongono già ora la costituzione degli agglomerati urbani nella gestione della qualità dell'aria⁹⁰, del rumore ambientale⁹¹ e del bacino idrografico⁹². 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.

Il Comitato delle Regioni ritiene essenziale considerare la città nel contesto dei rapporti di interdipendenza che la legano al proprio hinterland, più o meno immediato, secondo i principi esposti nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (ESDP: *European Spatial Development Perspective*)⁹³

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) è stato elaborato, a partire dal 1993, dal Comitato per lo sviluppo spaziale (CSD), composto dai Ministri responsabili dell'assetto territoriale nei diversi paesi europei. Il documento definitivo è stato approvato a Potsdam nel maggio del 1999. L'obiettivo generale delle politiche di sviluppo dello spazio europeo è operare verso uno sviluppo bilanciato e sostenibile dei territori. I principi generali che intendono essere conseguiti riguardano

- a. la coesione economica e sociale;
- b. lo sviluppo sostenibile;
- c. una competitività equilibrata per il territorio europeo.

Al fine di ottenere uno sviluppo territoriale bilanciato questi tre obiettivi generali devono essere simultaneamente perseguiti e le loro interazioni adeguatamente considerate.

Lo SSSE rappresenta un quadro di riferimento per tutte le politiche settoriali di livello nazionale, regionale e locale che hanno impatti sul territorio europeo e promuove la cooperazione tra le autorità regionali e locali per lo sviluppo dei territori.

Lo SSSE intende seguire le seguenti direttrici:

- a. promozione di sistema urbano policentrico e bilanciato e rafforzamento delle partnership tra aree urbane e rurali
- b. promozione di sistemi integrati di trasporto e comunicazione come pre- condizione per l'integrazione delle città e delle regioni nel mercato europeo.
- c. sviluppo e conservazione del paesaggio naturale e culturale attraverso

Lo SSSE considera con attenzione le interazioni fra sviluppo sostenibile delle aree urbane e competitività territoriale.

Lo SSSE ricorda come lo sviluppo urbano sostenibile offra molte opportunità per "pensare globalmente ed agire localmente". Le conferenze di Rio (Agenda 21) e quelle di Istanbul (Habitat II) hanno stimolato iniziative a livello locale che possono essere meglio implementate attraverso una strategia di sviluppo urbano multi-settoriale ed integrata.

La SSSE promuove la definizione di un assetto "politico" capace di introdurre nuove procedure e strumenti operativi per l'attuazione di programmi e la gestione di risorse, demandando sempre più l'asse di gestione e controllo ai Partners territoriali (pubblici e privati) responsabili della gestione e dello sviluppo del territorio.

4.1 La normativa italiana

Nell'ordinamento italiano, le forme di associazione tra comuni sono regolate dal D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Aree metropolitane

L'art. 22 riguarda le aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale, in ordine alle attività

⁹⁰ 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.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

⁹³ Parere del Comitato delle regioni del 30 settembre 2004 in merito alla 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

economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Ai sensi dell'art. 23 le aree metropolitane, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato.

Unioni di comuni

L'art. 32 regola l'istituzione delle Unioni di comuni sono Enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

L'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.

Associazione di comuni

L'art. 24 prevede una forma associative per gli Enti Locali finalizzata all'esercizio coordinato di funzioni a loro attribuite. La Regione può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni e di cooperazione, nelle seguenti materie:

- a) pianificazione territoriale;
- b) reti infrastrutturali e servizi a rete;
- c) piani di traffico intercomunali;
- d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico;
- e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica;
- f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque;
- g) smaltimento dei rifiuti;
- h) grande distribuzione commerciale;
- i) attività culturali;

Comunità montane

L'art. 27 riguarda le Comunità montane definite come Unioni fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

La Regione individua gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle Comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Ai sensi dell'art. 28 le Comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a per seguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.

Comunità isolate o di arcipelago

L'art. 29 prevede l'istituzione della comunità isolana o di arcipelago in ciascuna isola o arcipelago di isole ove esistono più comuni.

Riguardo le modalità associative gli enti locali possono attivare:

- **Convenzioni**

Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli Enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni che devono stabilire fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti, rapporti finanziari e reciproci obblighi e garanzie.

Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

- **Consorzi**

Gli Enti locali per la gestione associata dei servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio approvando una convenzione e lo statuto del consorzio.

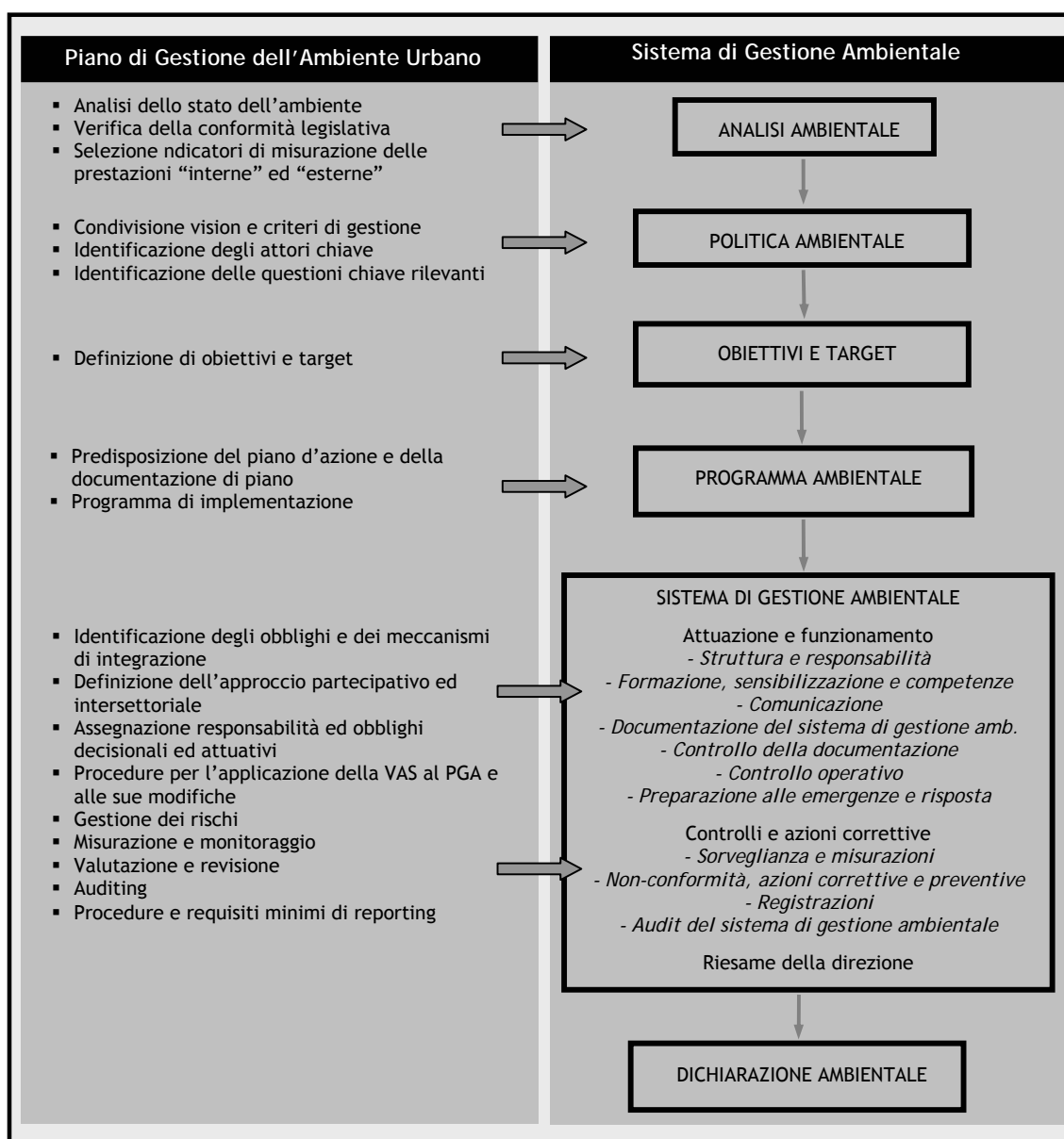
- **Accordi di programma**

Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

5. LA CORRELAZIONE TRA PIANO E SISTEMA DI GESTIONE DELL'AMBIENTE URBANO

Di seguito è brevemente illustrata la correlazione tra i contenuti e le indicazioni del Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano ed i requisiti del Sistema di Gestione Ambientale ai sensi del Reg. n. 761/01.

La tabella elenca gli adempimenti e le indicazioni formulati per il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano (colona di sinistra), e li correla agli *step* previsti dal Regolamento EMAS (colonna di destra) in virtù dei quali tali adempimenti trovano attuazione.



Una più approfondita analisi delle principali corrispondenze è riportata nelle pagine seguenti.

1. Analisi dello stato dell'ambiente

Verifica della conformità legislativa

Selezione indicatori di misurazione delle prestazioni "interne" ed "esterne"

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano dovrebbe includere la descrizione delle valenze ambientali e territoriali dell'area urbana ed eseguire una analisi degli impatti ambientali generati dalle attività umane e valutata la loro prevedibile evoluzione.

Dovrebbe essere eseguita una analisi di scenario con la descrizione del contesto dell'area urbana e l'identificazione delle principali tendenze evolutive e dei fattori di rischio per l'ambiente a breve e a lungo termine e delle opportunità di miglioramento per ciascuna area.

Questa sezione dovrebbe contemplare specifici indicatori ambientali, avendo cura di identificarli tra quelli che in sede di monitoraggio possono contribuire a verificare i cambiamenti che intervengono nel tempo. Normalmente dovrebbero essere utilizzati indicatori di livello urbano⁹⁴, tuttavia è necessario completare le informazioni con indicatori basati su dati nazionali e locali.

La misurazione di una *baseline* consente di valutare nel tempo se il sistema assicura la conformità con gli obiettivi e gli obblighi della normativa (comunitaria, nazionale, regionale) e consente di identificare gli elementi che favoriscono il miglioramento delle *performance* ambientali.

1. Analisi Ambientale

L'organizzazione [...] deve determinare la sua posizione attuale rispetto all'ambiente mediante un'analisi che consideri tutti gli aspetti ambientali dell'organizzazione quale base su cui predisporre il sistema di gestione ambientale. (All. VII). L'«analisi ambientale» ha per oggetto una esauriente analisi iniziale dei problemi, dell'impatto e delle prestazioni ambientali connesse all'attività di un'organizzazione. (Art. 2)

L'Analisi Ambientale può essere definita come un esercizio di diagnosi sistematica e standardizzata che studia le relazioni tra le attività, i prodotti ed i servizi dell'organizzazione ed il sistema ambientale e territoriale nella quale opera, considerando il quadro di riferimento legislativo, quello socio-economico ed le caratteristiche del mercato esistente.

L'analisi dovrebbe coprire cinque settori chiave:

- a) prescrizioni legislative, regolamentari e di altro tipo cui l'organizzazione si conforma,
- b) identificazione di tutti gli aspetti ambientali che hanno un impatto ambientale significativo conformemente all'allegato VI, qualificati e quantificati se del caso, e compilazione di un registro per quelli individuati come «importanti»,
- c) descrizione dei criteri secondo cui valutare il grado di significatività dell'impatto ambientale
- d) esame di tutte le procedure gestionali esistenti in materia di ambiente,
- e) valutazione dell'insegnamento tratto dall'analisi di incidenti precedenti.

Eseguire una analisi significa rendere disponibile una serie di informazioni e di dati che costituiscono il punto di riferimento iniziale - *la baseline* - per misurare l'evolvere delle prestazioni ambientali dell'organizzazione.

⁹⁴ A titolo di esempio:

DG Regio - Urban Audit (www.urbanaudit.org)

ISTAT - Gli indicatori ambientali urbani - Anni 2002-2003, Roma, 2005 (www.istat.it/dati/dataset/20051125_00/)

APAT - Qualità dell'ambiente urbano - Il Rapporto, Roma 2005

2. Condivisione vision e criteri di gestione

Identificazione degli attori chiave

Identificazione delle questioni chiave rilevanti

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano rappresenta, nel suo complesso, il documento di riferimento per la stesura della Politica ambientale.

In particolare, il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano è un documento chiamato a stabilire una *vision* chiara, una strategia generale ed un piano d'azione, finalizzati a conseguire gli obiettivi e *target* e a definire i tempi di esecuzione delle azioni necessari per guidare e indirizzare le decisioni gestionali.

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano non limita il proprio ambito di intervento alla implementazione della legislazione ambientale in vigore, ma dovrebbe determinare il miglioramento continuo e misurabile delle prestazioni ambientali nelle aree urbane, ottenere un impatto positivo e concreto nella qualità della vita delle città e ridurre l'impronta ecologica delle città sul territorio circostante e sull'ambiente regionale e globale.

Tali obiettivi potrebbero tradursi in impegni assunti dalle Amministrazioni locali con la loro Politica ambientale.

Inoltre, il PGA dovrebbe favorire una politica urbana olistica, in grado di contrastare le inefficienze dovute alla "compartimentazione" delle politiche settoriali.

Riguardo il principio dell'integrazione, processi di produzione delle politiche e di pianificazione devono quindi prevedere specifiche disposizioni affinché Dipartimenti, Direzioni e Servizi dell'Amministrazione comunale attivino *partnership* con altri attori locali.

Lo specifico impegno all'integrazione delle politiche e all'integrazione delle attività potrebbe essere incluso nella Politica ambientale delle Amministrazioni locali.

2. Politica ambientale

La Politica ambientale è una dichiarazione, fatta dall'organizzazione, con gli obiettivi e principi generali di azione di un'organizzazione rispetto all'ambiente, ivi compresa la conformità a tutte le pertinenti disposizioni regolamentari sull'ambiente e l'impegno a un miglioramento continuo delle prestazioni ambientali; tale politica ambientale costituisce il quadro per fissare e riesaminare gli obiettivi e i *target* ambientali (Art.2)

L'alta direzione definisce la Politica ambientale si assicura che:

- a) sia appropriata alla natura, alla dimensione e agli impatti ambientali delle sue attività, prodotti o servizi;
- b) includa un impegno al miglioramento continuo e alla prevenzione dell'inquinamento;
- c) includa un impegno ad essere conforme alla relativa legislazione e regolamentazione ambientale applicabile e agli altri requisiti sottoscritti dall'organizzazione;
- d) fornisca il quadro di riferimento per stabilire e riesaminare gli obiettivi e traguardi ambientali;
- e) sia documentata, resa operante, mantenuta attiva e diffusa a tutto il personale;
- f) sia disponibile al pubblico. (All. 1)

Gli impegni assunti con la adozione di una Politica ambientale riguardano:

- La conformità alla legislazione ambientale.
- La adozione di interventi utili a ridurre, prevenire o eliminare l'inquinamento e le pressioni sull'ambiente.
- La valutazione preliminare degli impatti ambientali di attività e prodotti nuovi.
- L'impegno sistematico nel perseguire gli obiettivi e i traguardi fissati.
- Il fornire informazioni complete al pubblico ed aprire un dialogo sugli impatti ambientali dell'azienda e su eventuali reclami esterni.

Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano	Sistema di Gestione ambientale - Regolamento EMAS
<p>3. Definizione di obiettivi e <i>target</i></p> <p>Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano dovrebbe stabilire gli obiettivi da conseguire attraverso il percorso decisionale e attuativo verso la sostenibilità ambientale. Associati agli obiettivi dovrebbero essere stabiliti <i>target</i> locali.</p> <p>Una questione rilevante riguarda i criteri e le modalità adottate per correlare in modo chiaro gli obiettivi generali con la Politica ambientale. Obiettivi specifici e <i>target</i> devono essere selezionati tenendo conto delle criticità e delle priorità di intervento e attraverso un percorso partecipato.</p>	<p>3. Obiettivi e <i>target</i> ambientali</p> <p>L'organizzazione deve, per ciascun livello e funzione rilevante interna alla organizzazione stessa, stabilire e mantenere obiettivi e traguardi documentati. Quando gli obiettivi vengono stabiliti e riesaminati, una organizzazione deve prendere in considerazione le prescrizioni legali e similari, i propri aspetti ambientali significativi, opzioni tecnologiche, esigenze finanziarie, operative e commerciali e il punto di vista dei soggetti interessati.</p> <p>Gli obiettivi ambientali rappresentano i risultati da raggiungere nelle aree critiche identificate attraverso l'analisi ambientale e devono essere identificati assicurando la coerenza con la politica ambientale.</p>
<p>4. Predisposizione del piano d'azione e della documentazione di piano Programma di implementazione</p> <p>Il PGA rimanda ad un Piano d'Azione per identificare:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ gli interventi da realizzare per conseguire gli obiettivi ed i target ▪ i responsabili di esecuzione ▪ i tempi di realizzazione <p>Il Piano di Azione deve essere periodicamente sottoposto a revisione al fine di verificare il grado di messa in opera, valutare in che misura ha conseguito gli obiettivi identificati ed apportare eventuali aggiustamenti in itinere.</p>	<p>4. Programma di gestione ambientale</p> <p>Il programma ambientale riguarda la descrizione delle misure adottate o previste per il raggiungere gli obiettivi ed i <i>target</i> previsti.</p> <p>Il programma deve contenere:</p> <p>a) per ogni rilevante funzione e livello dell'organizzazione, l'indicazione delle responsabilità per il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi;</p> <p>b) i tempi ed i mezzi con i quali devono essere raggiunti.</p> <p>Per ciascun obiettivo identificato deve essere predisposto un programma che descriva operativamente gli elementi necessari al suo raggiungimento:</p>

5. Definizione procedure e responsabili del PGA

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano deve:

- Identificare gli obblighi ed i meccanismi di integrazione
- Definire l'approccio partecipativo ed intersettoriale
- Assegnare responsabilità ed obblighi decisionali ed attuativi
- Identificare procedure per l'applicazione della VAS al PGA e alle sue modifiche
- Stabilire procedure per la gestione dei rischi
- Attivare modalità di misurazione e monitoraggio
- Attivare procedure di valutazione e revisione
- Stabilire modalità e tempi dell'audit

In particolare, il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano prevede che siano identificate le procedure di consultazione e partecipazione per assicurare il coinvolgimento dei cittadini e degli *stakeholder* nel corso dell'intero processo di definizione e attuazione, così come le modalità idonee a pervenire e ratificare gli accordi pattuiti sui tavoli negoziali.

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano ribadisce che l'applicazione della Direttiva VAS rappresenta una azione chiave per l'integrazione. Applicare la Direttiva VAS per valutare la conformità di piani e programmi nell'area urbana con gli obiettivi selezionati, è un approccio intelligente per l'integrazione e per verificare le prestazioni del PGA. Dare conto del progresso nell'integrazione delle politiche dovrebbe essere considerato un obbligo formale.

Infine, il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano stabilisce che siano definite procedure per misurare, su una base continuativa, i risultati ottenuti, verificare lo scostamento dai *target* stabiliti e registrare il miglioramento degli effetti ambientali complessivi.

5. Sistema di Gestione Ambientale

Il sistema di gestione ambientale è una parte del sistema complessivo di gestione comprendente la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale (Art 2)

Il sistema di gestione ambientale deve essere attuato in conformità dei seguenti requisiti (EN ISO 14001:1996, sezione 4)

- I-A.2. Politica ambientale
- I-A.3.1. Aspetti ambientali
- I-A.3.2. Prescrizioni legali e altre
- I-A.3.3. Obiettivi e traguardi
- I-A.3.4. Programma/i di gestione ambientale
- I-A.4.1. Struttura e responsabilità
- I-A.4.2. Formazione, sensibilizzazione e competenze
- I-A.4.3. Comunicazione
- I-A.4.4. Documentazione del sistema di gestione ambientale
- I-A.4.5. Controllo della documentazione
- I-A.4.6. Controllo operativo
- I-A.4.7. Preparazione alle emergenze e risposta
- I-A.5.1. Sorveglianza e misurazioni
- I-A.5.2. Non-conformità, azioni correttive e preventive
- I-A.5.3. Registrazioni
- I-A.5.4. Audit del sistema di gestione ambientale
- I-A.6. Riesame della direzione

Parte 4

**IL REGOLAMENTO EMAS NELLA
STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO**

IL REGOLAMENTO EMAS NELLA STRATEGIA TEMATICA PER L'AMBIENTE URBANO

La Comunicazione della Commissione denominata “Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano” definisce EMAS (*Eco Management and Audit Scheme*) come strumento utile nella guida delle amministrazioni locali al processo continuo di definizione della Politica Ambientale, fissazione degli obiettivi, monitoraggio, controllo e comunicazione dei dati. In sostanza EMAS può essere il sistema di gestione ambientale che assicura l'esecuzione del piano di gestione dell'ambiente urbano individuato, in prima istanza, come obbligatorio nella comunicazione per agglomerati urbani oltre i 100.000 abitanti.

Questo collegamento fra EMAS e strategia urbana è dunque immediato? E soprattutto, l'applicazione del Regolamento EMAS ad una pubblica amministrazione si avvicina a quanto descritto dalla Comunicazione sulla strategia urbana?

Per rispondere tecnicamente a queste domande si deve necessariamente entrare nello strumento EMAS in maniera approfondita come anche deve essere ben chiara la sinergia fra i sistemi di gestione EMAS ed i piani e programmi ambientali già in essere negli enti pubblici.

1. COSA È E COSA COMPORTA IL REGOLAMENTO EMAS 761/01

Il Regolamento CE n. 761/2001 (EMAS II) disciplina l'adesione volontaria ad un processo di miglioramento continuo delle prestazioni ambientali a partire dal rispetto della normativa ambientale garantendo credibilità e trasparenza.

Al Regolamento può aderire qualsiasi organizzazione ed in particolare le pubbliche amministrazioni (ad oggi oltre 25 fra comuni e province sono Registrati EMAS in Italia). Per gli Enti pubblici EMAS assume particolari significati legati alla gestione del territorio. Il processo prevede inizialmente lo

sviluppo di un'Analisi ambientale documentata che permette di individuare e valutare gli aspetti ambientali significativi connessi con le attività svolte per impostare poi il Sistema di Gestione Ambientale e gli obiettivi di miglioramento.

Sulla base dell'analisi e dei propri orientamenti, l'organizzazione stabilisce la Politica ambientale: i principi espressi nel documento non possono limitarsi al rispetto delle disposizioni di legge vigenti, ma devono comprendere una

serie di impegni per il miglioramento dell'efficienza ambientale delle attività svolte. L'attuazione della politica ambientale si concretizza nella stesura di obiettivi specifici e di un Programma ambientale.

Il Sistema di Gestione Ambientale viene quindi sviluppato sulla base dei requisiti indicati dal Regolamento stesso attivando il circolo virtuoso del miglioramento continuo che consente di pianificare le azioni, realizzarle, verificarne i risultati e decidere se mantenere o modificare le decisioni adottate in fase di pianificazione. L'efficacia del Sistema si fonda sulla corretta individuazione degli aspetti ambientali attraverso l'Analisi e il mantenimento della conformità alla normativa ambientale.

L'ultimo passaggio richiesto da EMAS è la stesura della Dichiarazione ambientale: con tale documento EMAS soddisfa l'esigenza di comunicare attivamente e con trasparenza verso l'esterno le proprie prestazioni ambientali e l'organizzazione del proprio Sistema di Gestione Ambientale. La Dichiarazione Ambientale è il documento di base per la verifica da parte dei verificatori indipendenti e da essi viene convalidata qualora l'applicazione di EMAS risulti conforme ai requisiti.

Figura 1: Il logo distintivo delle organizzazioni Registrate



2. ASPETTI STRATEGICI DI EMAS IN UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il Regolamento “EMAS - Eco Management and Audit Scheme” è una soluzione per innovare la gestione del territorio e per vedere riconosciuta tale gestione tramite l’iscrizione in un apposito Registro della Unione europea. EMAS, configurandosi come un sistema di gestione indirizzato anche alla organizzazione “Ente locale territoriale”, è funzionale al possibile coordinamento di numerosi altri strumenti di programmazione (PTCP, PRG) e di sostenibilità come la Valutazione Ambientale Strategica e il processo di Agenda 21 locale.

L’interesse per EMAS negli Enti locali risiede proprio nella sua stretta relazione con tanti strumenti, sia istituzionali che non, già sviluppati negli enti e che possono trovare nell’EMAS un’opportunità di maggior coordinamento e di ratifica formale, nonché nella sua idoneità a supportare i processi decisionali e amministrativi di gestione del territorio.

L’Ente per ottenere la registrazione ambientale e per mantenerla è portato a rilanciare il proprio ruolo nel territorio, facendosi promotore di iniziative orientate al miglioramento della complessiva gestione ambientale del territorio anche attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle Parti Interessate, ponendosi come modello di riferimento (è infatti importante sottolineare come EMAS garantisca trasparenza al successo o all’insuccesso delle politiche dell’Ente).

L’applicazione del Regolamento non deve quindi essere un’operazione fine a sé stessa, autoreferenziale per l’Ente e per la Giunta che ha deciso di applicarlo: essa deve invece rappresentare l’occasione per innescare un processo virtuoso di miglioramento nel territorio.

In tutto questo poi si collocano altri aspetti positivi come l’adozione di nuovi modelli di comunicazione con la cittadinanza e con il mondo economico, la garanzia del rispetto delle Leggi pertinenti, il miglioramento della gestione degli aspetti diretti (es. riduzione consumi energetici o di acqua degli uffici dell’Ente)⁹⁵.

3. UN APPROFONDIMENTO NECESSARIO: STRUTTURA ORGANIZZATIVA E RESPONSABILITÀ DEL SISTEMA

L’Ente che intende ottenere la registrazione si configura quale soggetto unico gestore del sistema, assumendosi una grande responsabilità verso i cittadini, i soggetti economici e le parti sociali, sotto la vigilanza di un ispettore esterno e indipendente diventando, per tutti i soggetti privati e pubblici, un esempio da imitare. La ratifica di parte terza è un importante risultato di immagine (la gazzetta ufficiale della Comunità Europea riporta l’elenco delle organizzazioni registrate).

La registrazione EMAS è in grado di rilanciare il ruolo dell’Ente territoriale dandogli maggiore credibilità e di rafforzare le relazioni con una pluralità di attori che intervengono sul territorio.

Al centro dell’attenzione si deve porre l’intera “struttura organizzativa” ovvero l’insieme di personale, risorse, procedure necessarie all’Ente per lo svolgimento delle proprie funzioni amministrative, tecniche e gestionali.

Il personale e le relative attività di pertinenza risultano suddivisi tra un livello politico (Presidente della Provincia o del Sindaco, Consiglio, Giunta) e un livello tecnico-gestionale (dirigenti, funzionari e operatori dei settori/servizi dell’Ente) al cui insieme è necessario fare riferimento in fase di scelta dell’ “Ambito di Registrazione” .

Inoltre si deve tenere fortemente conto che come cita la Decisione CE⁹⁶ afferente al Regolamento EMAS:

“Quando un’organizzazione che chiede la registrazione EMAS è un’istituzione pubblica, è importante dichiarare che gli ASPETTI AMBIENTALI INDIRETTI, come quelli derivanti ad esempio dalle politiche dell’autorità, possono essere più importanti e quindi i problemi da considerare non possono essere limitati soltanto alla struttura organizzativa di gestione e agli aspetti ambientali diretti associati. Le responsabilità politiche di una amministrazione pubblica sono infatti legate alla gestione del territorio e alla qualità della vita, presente e futura, dei cittadini sotto la sua responsabilità. Per alcune autorità locali o istituzioni governative, data la complessità della gestione e degli aspetti da considerare, può essere possibile accettare una registrazione separata di parti di tali organizzazioni. In questo

⁹⁵ Si consiglia per maggiori approfondimenti sul tema il materiale del progetto LIFE TANDEM (www.provincia.bologna.it/ambiente/tandem/) utilizzato anche come riferimento per alcuni spunti del presente contributo

⁹⁶ Decisione CE n. 681 del 7 settembre 2001 - Allegato I, punto 8

caso, l'informazione del pubblico e l'uso del logo non devono essere ambigui e devono riferirsi unicamente e soltanto al ramo o all'unità specifici registrati. E' consigliabile che queste organizzazioni stabiliscano una politica ambientale di riferimento cui possa far capo ciascuna parte dell'organizzazione" ⁹⁷.

Il Regolamento EMAS quindi non si occupa solo degli aspetti ambientali diretti⁹⁸ ma anche degli aspetti indiretti⁹⁹. Gli aspetti diretti derivano dalle attività svolte dal personale (consumo di carta, consumo di energia elettrica del personale tanto per citare due degli aspetti più semplici) e da valutazioni prevalentemente connesse alla struttura fisica di proprietà dell'Ente (uffici, altre proprietà, mezzi, ecc.).

Gli aspetti indiretti, citando il Regolamento stesso, derivano invece da:

- 1) decisioni politico-amministrative;
- 2) approvazione di bilanci e consuntivi;
- 3) attività di pianificazione (territoriale e di settore) e programmazione (economica e degli interventi);
- 4) attività di controllo del settore ambiente;
- 5) I procedimenti amministrativi a valenza ambientale (autorizzazioni, pareri, vincoli, etc.);
- 6) attività di valutazione ambientale (su opere e piani);
- 7) appalti di beni e servizi;
- 8) servizi pubblici sul territorio (gestione dei rifiuti, del servizio idrico integrato, etc.);

Tali aspetti derivano quindi, prevalentemente, dalle attività di pianificazione e programmazione territoriale e dal conferimento di incarichi, appalti di opere oltre che da scelte sui beni e servizi.

4. VALENZA TERRITORIALE E IMPORTANZA DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA NELL'EMAS.

Da quanto detto risulta evidente quanto siano diversificate le funzioni di un Ente pubblico territoriale interessate all'applicazione del Regolamento EMAS e quale sia quindi la portata di tale strumento per il governo della propria organizzazione interna e del territorio amministrato.

La capacità di gestione degli aspetti ambientali diretti ed indiretti risulta quindi un elemento di fondamentale importanza su cui ragionare al fine di comprendere cosa concretamente possa fare un Ente locale per ottenere un obiettivo di miglioramento ambientale.

Le considerazioni effettuate portano infatti a valutare che, al fine di garantire il *controllo gestionale totale* del territorio, le sole competenze in seno all'Ente locale pur se necessarie, non sono sufficienti.

E auspicabile per il Regolamento coinvolgere altri soggetti che ricoprano un ruolo in materia di impatti ambientali territoriali.

Con tali soggetti l'Ente locale dovrebbe formalizzare degli accordi (accordi di programma, Protocolli di intesa, etc.) attraverso i quali, nel rispetto delle proprie competenze o dei propri ruoli statutari, ciascuno si impegna a contribuire al raggiungimento di obiettivi ambientali a valenza territoriale.

Si può quindi affermare che la registrazione di un Ente locale ha una forte caratterizzazione territoriale volendo così chiarire anche l'equivoco che spesso nasce attorno all'*EMAS territoriale* pensato erroneamente da molti come una registrazione EMAS attribuibile ad un territorio nella sua interezza.

5. UN PASSAGGIO IN PIÙ L'EMAS SVILUPPATO IN AMBITI PRODUTTIVI OMOGENEI

La Commissione Europea, successivamente all'emissione del regolamento, ha provveduto a fornire orientamenti per definire le diverse possibili forme di organizzazione che possono essere ritenute «entità registrabili» ai sensi del Regolamento. Questi orientamenti,

⁹⁷ Allegato I della Decisione CE del 7 settembre 2001 Punto 8. AUTORITA' LOCALI E ISTITUZIONI GOVERNATIVE.

⁹⁸ Regolamento CEE n° 761/2001 Allegato VI, comma 6.2 Aspetti diretti "...le attività dell'organizzazione sotto il suo controllo gestionale.

⁹⁹ Regolamento CEE n° 761/2001 Allegato VI, comma 6.3 Aspetti indiretti ".....aspetti ambientali sui quali essa può non avere un controllo gestionale totale"

contenuti nella Decisione (CE) 681/2001, contengono una classificazione il più possibile esaustiva e rappresentativa delle tipologie complesse di organizzazione presenti nei Paesi europei.

In particolare la decisione individua, tra le altre, due tipologie di specifico interesse applicativo rispetto al tessuto produttivo italiano:

- le organizzazioni indipendenti da registrare come un'organizzazione comune (punto 6 dell'allegato I),
- le piccole imprese che operano in un grande territorio determinato e producono prodotti o servizi identici o simili (punto 7 dell'Allegato I).

All'interno di queste due tipologie sono distinguibili molti progetti nati in Italia sull'EMAS nelle aree industriali e nei distretti (si stimano preliminarmente circa 20 iniziative in aree industriali o distretti ed un totale di oltre 5.000 imprese che insistono in dette aree).

Proprio alla luce di queste esperienze il Comitato Ecolabel Ecoaudit ha recepito le diverse richieste di chiarimento giunte dagli attori coinvolti ed ha emesso la «posizione del Comitato per l'Ecolabel e per l'Ecoaudit sull'applicazione del regolamento EMAS sviluppato in ambiti produttivi omogenei» (approvata dalla Sezione EMAS del Comitato per l'Ecolabel e per l'Ecoaudit il 28 gennaio 2005) che avvia un'attività sperimentale sul territorio italiano ed i cui risultati potranno essere utilizzati come contributo italiano alla prevista revisione del regolamento (CE) 761/2001 (c.d. «EMAS III»).

La posizione del Comitato Ecolabel Ecoaudit definisce l'ambito produttivo omogeneo (APO) come una o l'unione di più zone industriali, od a prevalenza industriale, delimitate ed in cui siano individuabili specifici settori di attività o parti di filiere produttive.

Senza entrare nel dettaglio la posizione chiarisce ed interpreta una possibile applicazione di EMAS come politica ambientale in un territorio vasto che nella fattispecie è identificato come area o distretto industriale in cui siano evidenziabili comuni caratteristiche di studio ed analisi degli impatti ambientali.

I requisiti previsti dalla posizione sono mutuati dal regolamento EMAS stesso e rappresentano una specifica modalità di lettura degli impatti ambientali indiretti dell'organizzazione che agisce sul livello "territoriale". Di seguito si vanno sinteticamente a descrivere i requisiti richiesti per affrontare questi impatti ambientali indiretti:

Requisito 1: politica ambientale

Presenza di un accordo volontario (tra soggetti, sia pubblici che privati, rappresentativi degli interessi collettivi) che contenga l'impegno dei sottoscrittori alla diffusione di EMAS ed anche in generale al miglioramento continuo, le attività a tal fine previste, i responsabili, i principi d'azione e gli obiettivi generali che le diverse organizzazioni nell'area possono fare propri e perseguire.

Requisito 2: analisi ambientale

È necessario che siano effettuati due tipi di analisi da parte del soggetto promotore/gestore.

Analisi delle criticità dei settori produttivi e filiere prevalenti che identifichi, prenda in esame, qualifichi e quantifichi opportunamente, valuti gli aspetti e gli impatti ambientali connessi alle attività e ai processi produttivi tipici per il/i settore/i caratterizzante/i l'area. Questa analisi deve mettere le singole organizzazioni in condizione di identificare e valutare gli aspetti ed impatti ambientali connessi al proprio ciclo produttivo.

Analisi del contesto territoriale sul quale gli aspetti e gli impatti incidono e del contributo a questi impatti da parte delle organizzazioni; conseguente valutazione del livello di criticità (anche attraverso l'analisi dei fattori determinanti, delle pressioni ambientali, delle condizioni di stato dell'ambiente locale, degli impatti e delle risposte messe in atto entro l'APO).

L'analisi ambientale deve essere aggiornata periodicamente.

Requisito 3: programma ambientale

È necessario che vengano adottati obiettivi e programmi condivisi fra le parti aderenti al progetto. In particolare devono essere suddivisi i ruoli e le responsabilità per l'attuazione dei programmi che sono a carico della parte privata e della parte pubblica. Deve risultare evidente per l'organizzazione aderente quale sia l'obiettivo cui può partecipare e contribuire.

Il programma ambientale deve essere redatto secondo quanto prescritto dal Regolamento EMAS (identificazione dei responsabili, risorse, tempi)
Deve essere previsto un opportuno controllo sui suoi stati d'avanzamento con periodicità prestabilita.

Requisito 4: comunicazione interna ed esterna

Il soggetto promotore è tenuto a comunicare periodicamente sia alle organizzazioni entro l'APO sia a tutti i portatori di interesse:

- l'esito dell'analisi ambientale;
- il programma ambientale ed il suo avanzamento;
- i risultati ottenuti;
- la struttura di riferimento per ottenere ulteriori informazioni.

Al lettore più attento sarà sicuramente evidente un approccio molto vicino a quanto richiesto dalla strategia comunitaria andando ad interpretare l'area omogenea non come area produttiva ma come area che ha impatti ambientali dal profilo comune. L'area urbana è sicuramente una possibile area omogenea. Inoltre l'approccio degli ambiti produttivi omogenei presuppone un accordo di programma fra enti ed una registrazione od il rilascio dell'attestato¹⁰⁰ ad un soggetto promotore/gestore dell'area.

6. EMAS ELEMENTI DI SINTESI;

Approfondendo quindi l'approccio EMAS notiamo da subito alcuni elementi di grande importanza che differiscono nei due approcci descritti dell'EMAS sviluppato nell'ente pubblico o in aree omogenee e che saranno utili per una prima base di ragionamento:

- l'ambito di registrazione, ovvero quale sia l'organizzazione ed i confini a cui si estende il sistema di gestione ambientale: nel primo caso è l'ente pubblico nel secondo, quando applicabile, è il soggetto/comitato promotore interno all'area omogenea.
- la capacità di gestione, ovvero la capacità di influire (nel senso del controllo e del governo) su un determinato obiettivo ambientale che può essere completa (come nel caso degli aspetti ambientali diretti) o parziale (come nella maggioranza degli impatti con valenza territoriale ed in generale nei cosiddetti impatti ambientali indiretti). Và da sé che nel caso della Registrazione dell'ente singolo gli impatti indiretti potranno essere controllati solo ed esclusivamente parzialmente anche se, come descritto nel paragrafo analitico, un impegno alla sottoscrizione di Accordi di programma e di condivisione è assolutamente nello spirito di un sistema di gestione ambientale. Nel secondo caso potrebbe esservi un controllo maggiore ma sicuramente una minore "responsabilizzazione" del soggetto man mano che le attività previste si allontanino dalle proprie competenze costitutive.

7. LA STRATEGIA TEMATICA SULL'AMBIENTE URBANO E L'EMAS

La Comunicazione (n. 2004/60) "Verso una Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano" individua come obiettivo fondamentale non quello di prescrivere in maniera vincolante le soluzioni da adottare e gli obiettivi da perseguire in un'area urbana, in quanto ciascuna area possiede 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. Tale specifica si avvicina molto agli scopi di un sistema di gestione ambientale che, presupponendo la conformità alle disposizioni legislative vigenti, pone come elemento di partenza la costruzione di un quadro e la programmazione di medio termine sulle priorità emerse.

¹⁰⁰ L'attestato è rilasciato dal Comitato EMAS quale impegno speso nel territorio nei casi in cui il soggetto promotore/gestore dell'area non sia definibile come "organizzazione" ai sensi del Regolamento EMAS medesimo. Fra gli impegni nella futura revisione del Regolamento EMAS vi sarà quello di cercare di introdurre anche questo approccio.

La Comunicazione n. 60/2004 ravvisa inoltre l'esigenza di:

- un approccio coerente ed integrato tra gli strumenti disponibili (politiche, azioni e programmi di finanziamento);
- cooperazione e coordinamento più stretti a tutti i livelli di governo;

Focalizzando sulla parte della Comunicazione che interessa le sinergie con lo strumento EMAS va detto anche che tra le azioni proposte per la futura Strategia Tematica rientra la possibilità, per tutte le capitali e tutte le città con popolazione superiore a 100.000 abitanti di :

- adottare un piano di gestione ambientale;
- introdurre un sistema di gestione ambientale.

La Comunicazione sottolinea infine che *“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”*.

Secondo la Comunicazione il sistema di gestione ambientale è lo strumento che assicura l'attuazione “giorno per giorno” della strategia definita nel piano di gestione.

La Comunicazione si sofferma inoltre sulle specifiche caratteristiche di EMAS come strumento di gestione affermando che:

- aiuta a fissare le priorità;
- favorisce una maggiore conoscenza dei problemi ambientali;
- migliora la comunicazione dei dati;
- facilita l'attuazione dell'Agenda 21 locale.

Il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano (PGA) è considerato nella comunicazione un documento strategico che definisce a medio e lungo termine gli obiettivi e le politiche per un'area urbana.

Il Piano stabilisce la visione, la strategia, il piano di azione globale ed i tempi, necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati e per fornire un quadro di riferimento per i processi decisionali riguardanti lo stato dell'ambiente.

Il piano cioè dovrà costituire una visione strategica in grado di coordinare maggiormente tra loro i vari strumenti già esistenti a livello di pianificazione urbana creando un orizzonte di riferimento comune e facilitando l'implementazione dei diversi livelli di legislazione ambientale (Europea, nazionale e regionale).

Una questione delegata ai singoli stati membri è l'individuazione della struttura amministrativa di riferimento a cui delegare elaborazione e successiva gestione del Piano. L'attuale panorama a livello di Enti locali territoriali candida Comune o Provincia pur prevedendo la possibilità dell'Unione tra Comuni e della “città metropolitana”.

La scelta, istintiva, di individuare il Comune come soggetto titolare del Piano, benché immediata, risulta limitativa nei confronti degli obiettivi che la strategia del Piano si deve prefiggere soprattutto per quei fattori ambientali il cui “stato” maggiormente risente delle politiche di Enti sovraordinati (Provincia) o delle scelte di piccoli Comuni limitrofi. Oltretutto il dialogo con gli altri attori presenti sul territorio è richiamato esplicitamente come modalità di redazione dello stesso.

La questione pone ovviamente non poche difficoltà di natura amministrativa nonché gestionale: soprattutto per taluni aspetti ambientali che sono strettamente legati a scelte operate dalle Province o condizionati per alcuni comuni minori dell'hinterland. Questo aspetto rappresenta uno dei principali ostacoli e un utile approfondimento potrebbe avvenire attraverso l'individuazione di quali siano i fattori ambientali la cui “condizione” sia strettamente correlata a scelte di pianificazione a diversi livelli.

A seguito di quanto detto vi potrebbe essere l'opportunità di basarsi su un concetto di *“functional areas”* piuttosto che su quello di confine amministrativo, con l'obiettivo anche

di garantire adeguata consultazione di tutti gli *stakeholders* coinvolti nella gestione complessiva degli impatti di un territorio quale requisito richiesto espressamente al Piano (concetto simile a quello di impatti indiretti per i sistemi di gestione EMAS).

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.

In sintesi la strategia urbana si ancora attorno ad un piano di gestione ambientale che deve essere gestito tramite opportuno sistema.

Evidentemente in un caso come quello italiano oltre al già citato tema dell'ente che dovrà stilare il piano si dovrà discutere di come questo piano si vada a coordinare con i piani di livello provinciale e comunale già necessari.

Non a caso come già scritto la strategia nasce per integrare verticalmente ed orizzontalmente il tema ambiente.

8. CONCLUSIONI

Il regolamento EMAS è tecnicamente uno strumento volontario molto avanzato a disposizione delle pubbliche amministrazioni in grado di cogliere, se correttamente applicato, le esigenze, segnalate dalla comunicazione, di trasversalità verticale ed orizzontale degli enti e soprattutto di gestire un piano di miglioramento ambientale con connotazioni evidentemente territoriali. Le sinergie più evidenti tra lo schema EMAS e i passaggi previsti dalla Comunicazione sull'ambiente urbano vengono a crearsi nella fase di costruzione di una politica ambientale, nella definizione di un quadro territoriale omogeneo (analisi ambientale) da cui trarre obiettivi territoriali, nella stesura di un programma ambientale e nella gestione di quest'ultimo. In altre parti, come quella eminentemente procedurale e di dichiarazione ambientale, le esigenze e sinergie sarebbero attentamente da vagliare in quanto la strategia parla di sistema di gestione per il controllo del piano, mentre invece l'estensione del sistema di un'organizzazione è di diversa natura e tiene sotto controllo, per esempio, anche gli impatti diretti (consumi di materie prime e generazione di rifiuti dell'organizzazione per esempio). Da qui anche il forte collegamento intravisto con la posizione sugli Ambiti omogenei che proprio sui punti di evidente parallelismo fonda il suo punto di forza. Problema da non sottovalutare è però quello di dover considerare la

posizione come italiana, nata dalla tipicità dei distretti in origine, e come ancora da discutere a livello europeo.

Come si è capito dalla lunga disamina tecnica non è assumibile una perfetta coincidenza da quelle che sono le esigenze espresse dalla comunicazione sulla strategia urbana alla luce di due importanti considerazioni:

Considerazioni sull'ambito di registrazione:

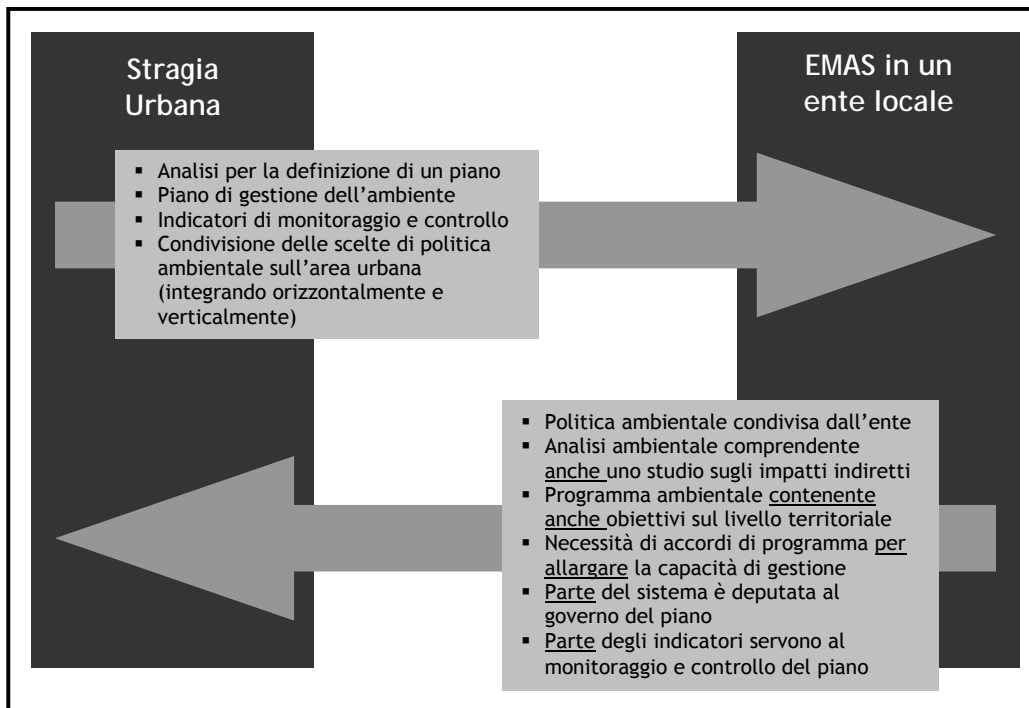
Il tema dell'area urbana e delle competenze per gestire il piano sembrano essere ancora oggetto di discussione. Ciò evidenzia la necessità di un'attenta definizione di quali siano i confini e le organizzazioni coinvolte.

Considerazioni sulla capacità di gestione:

La possibilità che appare più probabile in Italia per l'applicazione della Strategia Tematica è quella di un accordo di programma fra enti con la condivisione di un programma contenitore che contenga obiettivi territoriali.

Tale visione pur se condivisibile è leggermente lontana dal principio EMAS di applicare all'organizzazione il sistema per quella che è la sua capacità di gestione e più vicina ai principi 'territoriali' della posizione sugli Ambiti Omogenei. In sostanza il sistema di gestione EMAS chiede che siano presi in esame tutti gli aspetti ambientali che l'organizzazione può tenere sotto controllo e su cui ci si può attendere che abbia una influenza. E' ovvio che il termine influenza deve essere opportunamente soppesato ed è da intendere come elemento di necessaria gradualità rispetto alla capacità/possibilità di gestire completa (la figura 2 esprime sinteticamente questo principio di gradualità ed anche di elementi ainerfici).

Figura 2: Confronto fra Strategia Urbana ed EMAS sviluppato in un ente locale



Concludendo, un sistema di gestione ambientale si costruisce non su un piano, ma su una organizzazione e sulle proprie competenze; la strategia per sua logica punta invece l'indice sin dall'inizio sul piano. Queste due logiche possono risultare vicine in molti aspetti ma sicuramente non sono coincidenti. È necessario pertanto definire concetti chiari e condivisi, utili per individuare le possibili modalità di applicazione di EMAS come strumento della Comunicazione. Occorre, ad esempio, definire:

- l'organizzazione di riferimento, intesa come l'ente o l'insieme di enti responsabili dell'attuazione del PGA;
- l'ambito spaziale di riferimento, ovvero i confini entro i quali viene definita l'area urbana (secondo il metodo ritenuto più opportuno: n° di abitanti, densità abitativa, ecc.)
- il campo di applicazione, inteso come le attività dall'organizzazione relativamente all'ambito spaziale di riferimento.

La revisione del Regolamento EMAS potrebbe rendere le coincidenze tra sistemi di gestione ambientale e strategia urbana molto maggiori, anche tenendo conto della posizione sugli ambiti omogenei specificatamente costruita per dar atto degli sforzi che sono in atto in determinate realtà territoriali. D'altro canto anche gli approcci alla strategia urbana ed al concetto di città metropolitana possono risultare i più diversi (si pensi per esempio alla diversità di paesi con una pianificazione sovrastrutturata e ridondante come l'Italia con il caso dei paesi di nuova entrata nella commissione europea che in molti casi sono scarsi negli aspetti di programmazione territoriale) e ciò porterà alla difficoltà di fornire una parola univoca e deterministica da parte della Commissione Europea. Quindi due temi in divenire che nel dialogo possono trovare forti punti di contatto, ma che necessitano fortemente di una fase sperimentale che possa aprire una via Italiana al tema e che tenga conto del Know-how accumulato sia sul tema della programmazione ambientale che sul tema della certificazione e del *reporting* ambientale.