

APAT

Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

# **LA PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE DEL TERRITORIO NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE, COMUNITARIA E NAZIONALE**

**arch. Manuela Alessi**

**Tutor: dott. Roberto Caponigro**

Settore Normativa Comunitaria ed internazionale

Febbraio 2004

## Abstract

Parlare di pianificazione sostenibile del territorio, vuol dire prendere in considerazione non solo parametri di carattere urbanistico, ma necessariamente anche quelli di qualità ambientale.

Con questa ricerca, si è voluto verificare lo stato degli strumenti di pianificazione e le relazioni tra piani, normativa e categorie di opere, con l'obiettivo di comprenderne gli effetti nella dimensione delle trasformazioni.

Due sono gli elementi da considerare: il primo riguarda la conoscenza e la valutazione dell'ambiente, nei suoi componenti; il secondo è relativo all'ambito di piano, nei modi d'intervento sulle risorse.

La pianificazione ambientale, ha integrato, con approccio sistemico, le trasformazioni territoriali con gli effetti sugli elementi ambientali, ciò ha spinto all'elaborazione e alla sperimentazione di strumenti nuovi, frutto di tre processi evolutivi concorrenti:

- la progressiva integrazione tra pianificazione urbanistico-territoriale e pianificazione ambientale;
- l'affermazione dei programmi finalizzati alla sostenibilità urbana (Programmi integrati, Programmi di recupero e di riqualificazione urbana, Programmi di intervento comunitario Urban, Contratti di quartiere e Prusst, Programmi di riqualificazione urbana e sostenibile del territorio) ;
- l'ingresso nella città dei piani di matrice ambientale (Piani di risanamento acustico, Piani energetici comunali, Piani urbani per il traffico, Agende XXI).

Per promuovere lo sviluppo sostenibile, fondamentali sono i Programmi di Azione Ambientale della Comunità Europea. In Italia la Strategia Nazionale d'Azione Ambientale, individua gli strumenti normativi, gli obiettivi da raggiungere ed il ruolo della pianificazione negli ambiti di intervento (clima ed atmosfera, difesa del suolo, natura e biodiversità, energia, città, informazione e partecipazione) per il conseguimento dello sviluppo sostenibile.

I cambiamenti degli stili di vita richiedono condizioni di fattibilità economica: gli strumenti comunitari (LIFE, URBAN), e nazionali (Agenda 21, P.R.U.S.S.T., Programmi di recupero urbano, Contratti di quartiere) gestiscono le risorse finanziarie per promuovere i temi dell'ambiente e della sostenibilità

Dipende dalle scelte politiche, operate a livello nazionale e comunitario, e più ancora dalla pressione dell'opinione pubblica la traduzione di ciò in progetti realizzati. Fondamentale per la crescita di questo processo è la diffusione capillare delle esperienze ed è per questo che è necessaria la presenza di Banche dati sulle "Buone pratiche".

L'atteggiamento culturale verso le questioni inerenti la salvaguardia ambientale, si è espresso, fino a pochi anni fa, attraverso un codice "conservazionista", da più parti oggi, si tende a formulazioni normative di carattere "prestazionale". Si tratta di intensificare la dialettica fra norma e progetto, affinché la norma non sia più l'a-priori che configura le scelte formali, funzionali, tecnologiche ma piuttosto un "abaco dell'intelligenza progettuale".

# Indice

## **1 Introduzione**

## **2 La pianificazione del territorio**

### 2.1 L'ambiente e i suoi elementi

### 2.2 La pianificazione ambientale

### 2.3 La pianificazione ambientale del territorio

#### 2.3.1 Nuovi paradigmi e nuovi modelli

#### 2.3.2 Nuovi strumenti per la pianificazione ambientalmente orientata

## **3 Lo sviluppo sostenibile del territorio**

### 3.1 Lo sviluppo sostenibile

### 3.2 I Programmi di Azione Ambientale per lo sviluppo sostenibile

### 3.3 Piani e strategie di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile

#### 3.3.1 Clima ed atmosfera

#### 3.3.2 Difesa del suolo

#### 3.3.3 Natura e biodiversità

#### 3.3.4 Energia

#### 3.3.5 Città

#### 3.3.6 Informazione e partecipazione

### 3.4 Link di interesse

## **4 Gli strumenti finanziari**

### 4.1 Strumenti volontari per accedere ai finanziamenti europei

#### 4.1.1 LIFE

#### 4.1.2 Urban

### 4.2 Strumenti volontari per accedere ai finanziamenti italiani

#### 4.2.1 Agenda 21

#### 4.2.2 Prusst

#### 4.2.3 I Programmi di recupero urbano

4.2.4 I Contratti di quartiere

4.3 Link di interesse

## **5 Buone pratiche**

5.1 La diffusione di una nuova cultura

5.2 Il progetto GELSO

5.3 Link di interesse

## **6 Conclusioni**

## **Bibliografia**

## **Allegati**

## **1.INTRODUZIONE**

La politica della Unione Europea in materia ambientale, ha sempre avuto come obiettivo la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana e l'uso razionale delle risorse naturali.

Tale politica è sostanzialmente fondata sul “principio di precauzione” e pertanto le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione di azioni che hanno l'obiettivo fondamentale di promuovere lo sviluppo sostenibile.

In questa ottica, parlare di sviluppo sostenibile della trasformazione territoriale ed urbana, e pertanto di riorganizzazione funzionale e sociale della città contemporanea e del suo territorio, vuol dire prendere in considerazione non solo parametri di carattere urbanistico, ma necessariamente anche quelli della qualità ambientale.

Si deve tendere cioè, ad una qualificazione ambientale della trasformazione urbana e territoriale, modellando fin dall'inizio gli interventi secondo criteri di tipo ecologico ed ambientale.

Osservando che la riduzione degli effetti negativi sull'ambiente si ottiene intervenendo nei momenti iniziali di definizione delle scelte, è ben evidente quanto la programmazione e la pianificazione degli interventi risultino fondamentali per attuare una corretta gestione del territorio.

Nell'ambito della ricerca “Normativa comunitaria, internazionale e nazionale con riferimento alla pianificazione territoriale”, si è voluto verificare lo stato degli strumenti di pianificazione nel nostro paese e le relazioni tra piani, normativa e categorie di opere, con l'obiettivo di comprenderne gli effetti nella dimensione delle trasformazioni.

La ricerca si è articolata in varie fasi:

- a) con oggetto la pianificazione del territorio e i vari elementi che lo compongono (natura, suolo, paesaggio, energia ecc.), con una particolare attenzione alla città come punto di criticità;
- b) con oggetto gli strumenti normativi nazionali e internazionali che regolano tali settori;
- c) con oggetto gli strumenti finanziari che permettono l'attuazione di programmi e progetti;
- d) con oggetto il concetto di "buona pratica" come punto di partenza per la diffusione di una progettazione "ambientalmente consapevole".

Si è fatto soprattutto riferimento alla situazione Nazionale, che ha dimostrato la massima complessità degli strumenti, ipotizzando di estendere la ricerca ad altre situazioni con le quali confrontare la variabilità degli apparati normativi, comportamentali e applicativi- realizzativi.

Sebbene ancora, in Italia, non vi sia una continuità tra le diverse fasi dell'iter attuativo di una trasformazione, non si è in presenza di carenze di piani e delle relative indicazioni normative.

Il quadro costruito evidenzia che non tutti i piani sono oggi utilizzati, ma comunque essi rimangono, all'interno delle norme, quali strumenti potenzialmente utilizzabili per operare le trasformazioni.

Nei piani sono contenuti un numero elevato di opere, di diverso tipo senza nessuna scala comune di valori e priorità, e ciascun piano determina una propria necessità senza che mai si riesca ad ottenere un quadro completo ed omogeneo delle azioni.

L'organizzazione della pianificazione contemporanea, che è attuata per territori e per settori, lo scarso coordinamento tra le tipologie di piani ed il sovrapporsi di piani su medesimi temi, genera un'elevata complessità nel

quadro di riferimento: le relazioni tra un'opera ed il sistema ambientale e tra un'opera ed un sistema di opere in cui si inserisce è scarsamente definito o si ricostruisce attraverso l'insieme di un consistente numero di strumenti pianificatori.

E' dunque la compresenza di molti strumenti e la poca linearità delle connessioni tra tali strumenti che ha del tutto alterato il processo nella fase di scelta delle priorità, dei criteri e degli obiettivi generali delle trasformazioni.

Le norme si stanno evolvendo, cercando di individuare momenti di coordinamento a forte valenza operativa, ricostruendo un quadro complessivo gerarchico dei diversi strumenti e definendo una logica di intervento che connetta criteri, priorità ed obiettivi.

Il miglioramento degli strumenti di pianificazione richiede un doppio ordine di azioni: la valutazione di impatto sulle singole opere non è sufficiente per garantire la sostenibilità complessiva, deve essere integrata a monte con Piani e Programmi che nella loro formazione abbiano già assunto i criteri necessari alla sostenibilità ambientale.

Tale direzione richiede un approccio integrato, interattivo ed intersettoriale che assicuri la partecipazione del pubblico al processo consultivo e garantisca l'inserimento di obiettivi di qualità ambientale e le modalità per il loro concreto perseguimento negli strumenti di programmazione e di pianificazione territoriale ed urbanistica.

L'applicazione di programmi di intervento di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, con specifiche procedure di negoziazione con le comunità interessate, innoverà il rapporto tra piani e programmi che implicano trasformazioni ambientali e territoriali, anche mediante i processi di Agenda 21 locale.



## **2. LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO**

### **2.1 L'ambiente e i suoi elementi**

L'ambiente è un sistema complesso e dinamico, che evolve non solo in ragione dei fenomeni “naturalisti”, ma anche in rapporto alle modalità di azione dell'uomo. Ogni azione che l'uomo intrattiene con l'ambiente determina reazioni che necessitano di controllo; in questo processo un ruolo non secondario lo rappresenta la pianificazione.

E' sull'operare urbanistico e progettuale che si indirizza questa ricerca, che tenta di fornire alcuni elementi guida con l'obiettivo di “sensibilizzare” l'attenzione verso il tema delle procedure di conoscenza e valutazione degli aspetti ambientali in un contesto di piano.

In questo senso, è utile delineare due fondamentali elementi: il primo riguarda la conoscenza e la valutazione dell'ambiente, nei suoi aspetti globali e nei suoi elementi componenti; il secondo è relativo all'ambito di piano, circa i modi d'intervento sulle risorse e dunque sui valori che vengono loro attribuiti.

Proviamo in primo luogo a definire, sia pure in maniera sintetica, i campi di osservazione e le discipline, che attengono sia alle caratteristiche naturali dell'ambiente sia agli aspetti connessi alla presenza ed alla azione dell'uomo. Si può proporre la seguente articolazione:

a) Strato superficiale: qualità dell'aria, cambiamenti climatici, suolo e sottosuolo, risorse idriche. Viene esplorato nell'ambito delle discipline note come “scienza della terra”: la geologia, la idrogeologia, la geomorfologia,, la geolitologia, la meteo/climatologia. L'insieme integrato di conoscenze su questi fattori, consente di trarre utili indicazioni connesse all'intervento sul territorio (es. questione relative all'edificabilità in zone a rischio, individuazione di specifici ambiti

caratterizzati da omogeneità sotto il profilo delle condizioni generali del sottosuolo).

b) Strato affiorante: il terreno. Tale aspetto è esaminato soprattutto nel campo della pedologia, che si occupa di indagare sulle caratteristiche fisico-chimiche dello strato affiorante, e sulle sue tendenze evolutive (es. potenzialità d'uso del suolo per quel che riguarda le attività agricole e pastorali).

c) Natura e biodiversità: fauna, flora, habitat. Questo aspetto è campo di osservazione di un'ampia gamma di discipline che ricadono nelle scienze naturali. Tali discipline indagano sulle caratteristiche ecosistemiche del mondo animato, tendono a porre in relazione tra loro i diversi fattori che consentono l'evoluzione delle specie animali e vegetali (es. i biotipi e le nicchie ambientali). Di questo contesto fa parte l'uomo che interagisce con gli elementi naturali.

Si è tentato di fornire un sintetico panorama dei campi di osservazione, dei materiali per l'analisi ambientale; si pone ora il problema del loro trattamento in un contesto di piano.

Secondo la tradizione della trattativa urbanistica le tematiche relative all'ambiente (bellezze naturali e beni culturali, difesa del suolo, patrimonio naturalistico, lotta all'inquinamento ed studi di impatto ambientale), dovrebbero occupare settori diversi.

Argomenti tutti soggetti a normative specifiche di settore, in cui non è affatto facile orientarsi. Possiamo cercare di riassumere i principali concetti base della pianificazione tradizionale, in alcuni punti generali (D. Frontero):

*Patrimonio culturale e ambientale.* E' normato dalle due leggi del 1939, la L.1089 del 1 giugno sulla "Tutela delle cose di interesse artistico e storico" e la L.n.1497, del 29 giugno sulla "Protezione delle bellezze naturali", affiancate dalla L.8 agosto 1985, n. 431, la cosiddetta "legge Galasso".

Lo strumento tipo della normativa di settore è rappresentato dal Piano Paesistico (che tende ad assumere, oltre alle connaturate valenze di difesa del paesaggio, accenti sempre più forti di strumento urbanistico in senso lato) e della normativa urbanistica è il Piano regolatore, che con l'art.7 L. 1150/42, include "i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico".

*Difesa del suolo.* E' rappresentata inizialmente dalla L.18 maggio 1989, n. 183, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", in cui per suolo si intende, tra le altre cose: "...il territorio,...gli abitanti e le opere infrastrutturali". Essa prevede una suddivisione funzionale del territorio in aree coincidenti con i "bacini idrografici", di importanza nazionale, interregionale o regionale. Gli strumenti che disciplinano l'uso del suolo sono i Piani di bacino, portatori di prescrizioni dalle rilevanti implicazioni urbanistiche, in quanto indicano gli interventi finalizzati alla risistemazione idrogeologica del suolo ma sono anche tesi al "...perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico e di riequilibrio territoriale...". Le autorità competenti sono tenute ad adeguare i Piani paesistici ed ogni altro tipo di piano urbanistico alle disposizioni indicate in esso.

*Aree naturali protette.* La L.6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette" pone sotto tutela i beni definiti come "patrimoni naturali" perché costituiti da "...quelle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche che godono di un rilevante valore naturalistico ed ambientale". Le aree naturali protette fanno riferimento ad un Comitato (Ministero dell'agricoltura e foreste, della marina mercantile, dei beni culturali ed ambientali, dei lavori pubblici, dell'università e della ricerca scientifica e i presidenti di Regione) che identifica le linee fondamentali dell'assetto del territorio sulla base della Carta della natura. Lo strumento di attuazione,

limitato da un punto di vista territoriale, ma estremamente vincolante in termini di potere pianificatorio, è il Piano per il Parco che "...sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali e urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione".

*La valutazione di impatto ambientale.* Riguarda la previsione degli effetti che particolari opere esercitano sul territorio, allo scopo di prevenirne gli aspetti dannosi e consentire una valutazione delle ricadute ambientali. E' normata dalla direttiva CEE 16/06/1980 e successive, e si articola secondo tre quadri di riferimento: programmatico, progettuale ed ambientale.

Questo schema legislativo, si articola in una serie di interventi normativi che determinano un sistema legislativo complesso e di incerta codificazione in termini soprattutto di rapporti di competenza.

L'efficacia del dispositivo di piano si deve misurare sulla capacità di contemperare l'oggettiva contraddizione di fondo tra bisogno di conservazione e bisogno di trasformazione, sulla capacità cioè di assumere le sollecitazioni territoriali come dato reale posto dallo stato presente procedendo alla redazione di una nuova organizzazione ambientale agente sul territorio.

## **2.2 La pianificazione ambientale**

I problemi che l'ecologia pone oggi alle discipline territoriali vanno oltre la valutazione dell'impatto ambientale di opere e di piani urbanistici: essi richiedono una logica di governo complessivo degli interventi nell'ambiente, fisico e sociale, in grado di leggere l'intera serie di trasformazioni.

È questo il concetto principale della pianificazione ambientale, disciplina che si va consolidando e che è destinata a cambiare le pratiche urbanistiche. Essa integra, con approccio sistemico, le trasformazioni dell'uso del suolo con gli

effetti più allargati sugli altri elementi dell'habitat e con le dinamiche socio-economiche, dando centralità all'ambiente ed alla necessità di lettura complessiva dei processi di modificazione delle risorse.

Le opzioni di ricerca relative al dispositivo progettuale in rapporto alla problematica ambientale, si rivolgono a molteplici aspetti (questione delle abitazioni, dei trasporti, dell'energia, delle produzioni industriali ecc.), ciò comporta una riconversione progressiva dell'intero sistema del progetto di architettura commisurato alle diverse dimensioni tecniche dell'intervento (S.Dierna, *L'innovazione normativa e la cultura dell'ambiente*):

*a livello territoriale* si tratta di procedere ad una revisione sostenibile delle regole per la localizzazione, dimensionamento e organizzazione degli insediamenti;

*a livello urbano* si tratta di concepire una normativa urbanistico-edilizia che minimizzi gli impatti sull'ecosistema e che assicuri equilibri e qualità ambientali alle unità insediative;

*a livello edilizio* si tratta di definire nuove tipologie e nuovi sistemi edilizi ecologicamente caratterizzanti;

*a livello tecnologico-costruttivo* si tratta di incentivare le nuove tecnologie a valenza ecologica agenti nell'edilizia civile e nella produzione;

*a livello tecnico-economico* si tratta di individuare i criteri per la definizione di costi e dei benefici ambientali per la valutazione di fattibilità di nuovi insediamenti, o nel recupero di quelli esistenti.

Ma il nuovo processo logico della progettazione ambientale deve rivendicare la propria derivazione dalla natura circolare dei processi ambientali, e dunque non ammette la frammentazione in livelli scalari distinti (il territorio, il contesto urbano, l'edificato): a qualsiasi livello di pianificazione e controllo delle trasformazioni ambientali, è necessario acquistare il riconoscimento fondamentale del territorio come "sinergia".

## **2.3 La pianificazione ambientale del territorio**

### **2.3.1 Nuovi paradigmi e nuovi modelli.**

La trattazione della tematica ambientale nell'ambito della disciplina urbanistica, è alquanto complessa in quanto essa è una tematica originariamente extradisciplinare e viene trattata normalmente da discipline diverse, a cominciare da quelle naturalistiche (ecologia, biologia, geologia, idrogeologia, ecc.), per considerare poi quelle agronomiche ( scienze agrarie e forestali, ecc.), quelle legate a concetti più allargati di ambiente e paesaggio (geografia, storia, archeologia, percezione, ecc.), infine, quelle per cui vi sono importanti implicazioni delle scienze sociali (economia, sociologia, psicologia, ecc.). L'urbanistica non solo deve considerare tutti questi contributi e rispondere, quindi, ad un approccio multi- ed interdisciplinare, ma deve tradurre tutto questo in qualcosa che sia efficace ad una conoscenza del territorio e ad un intervento su di esso (C. Cellamare , Ambiente e piano).

Il ruolo che va assumendo la tematica ambientale nell'ambito della pianificazione, ha spinto all'elaborazione e alla sperimentazione di strumenti propri ed innovativi capaci di rileggere tale dimensione e di renderla "gestibile", sia dal punto di vista analitico-valutativo che da quello normativo ed operativo.

Si pone la questione dell'effettivo ruolo che le variabili ambientali devono svolgere nel processo di piano e si pone anche la questione del passaggio da una pianificazione esclusivamente antropica, basata sulla "colonizzazione" edificativa del territorio, ad una pianificazione volta al rispetto delle risorse naturali: il piano, da strumento di razionalizzazione e controllo dell'espansione, diviene strumento dell'uso di tutte le risorse presenti.

### **2.3.2 I nuovi strumenti per la pianificazione ambientalmente orientata**

Si stà assistendo ad un rapido superamento della nozione di urbanistica a favore di quello di governo del territorio, ad una crescente considerazione delle componenti ambientali nella pianificazione ai vari livelli, ed ad una proliferazione di nuovi strumenti di governo volti alla attuazione/regolazione della incisività ambientale del territorio e della città.

Elemento di non poco rilievo è la capacità riconosciuta alla logica gestionale di superare i tradizionali limiti delle politiche di settore, ovvero di poter utilizzare congiuntamente le differenti leve i cui effetti concorrenti producono come risultato una migliore o peggiore qualità dell'ambiente.

Per lungo tempo gli esiti di quanto si andava realizzando erano valutati senza considerare gli effetti né sotto il profilo della salute umana, né sotto quello delle relazioni con le componenti ambientali.

A partire dalla metà degli anni '70 si è avviata un sensibile cambiamento degli strumenti di pianificazione che ha portato al centro delle scelte del governo del territorio, le componenti ambientali e al progressivo affiancamento della logica gestionale alla tradizionale logica della pianificazione. L'affermazione di ciò si presenta come esito di tre processi evolutivi concorrenti:

- 1) la progressiva integrazione tra pianificazione urbanistico-territoriale e pianificazione ambientale:*

Il trasferimento alle Regioni di molte delle competenze in materia urbanistica ( DPR 616/77) ha coinciso con l'avvio di nuovi piani ambientali. Ciò ha prodotto inizialmente una maggior attenzione alle componenti ambientali nella tradizionale pianificazione urbanistico- territoriale, dapprima comunale e poi (L. 142/90 "Riordino delle Autonomie locali), nella pianificazione provinciale; in seguito, dal 1995 in poi, nuove leggi quadro regionali in

materia di urbanistica (“ Norme per il governo del territorio”). Lo sviluppo sostenibile come punto di riferimento del governo del territorio riconduce ad unità la pianificazione urbanistico-territoriale e la pianificazione ambientale, identificate da comuni finalità.

*2) l'affermazione dei programmi finalizzati alla “crescita della città nella città” ed il loro progressivo orientamento verso la sostenibilità urbana;*

A metà degli anni '90 una serie di fattori (crescita demografica, esplosione della città, insorgere di istanze di qualità urbana) sono all'origine di una nuova pratica per la gestione di livello comunale (tab.1). Si tratta dei programmi complessi (Programmi integrati, Programmi di recupero e di riqualificazione urbana, Programmi di intervento comunitario Urban, Contratti di quartiere e Prusst, Programmi di riqualificazione urbana e sostenibile del territorio) così denominati in virtù della complessità di misure, risorse e relazioni che instaurano con gli assetti esistenti e con il quadro istituzionale al contorno.



**Tab.1 Diagramma evolutivo dei programmi diretti al miglioramento e alla qualità dell'ambiente urbano (Fonte: INU)**

Livello istituzionale responsabile della formazione del programma				
Comune	Provincia	Regione	Stato	Comunità Europea
Programmi integrati di Intervento ex art. 16 L.179/92		●		
Programmi di recupero urbano Ex Dm 1/12/1994		●		
Programmi di riqualificazione urbana ex DM 21/12/1994			●	
Programmi di iniziativa Comunitaria Urban				●
Contratti di quartiere Ex DM L. 663/96			●	
Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio ex DM 18/10/1998		●	●	

●.....● Livello istituzionale responsabile della formazione del programma

●————● Livello istituzionale responsabile del finanziamento del programma

Obiettivo di questi programmi è dare “qualità urbana” a parti degradate della città (o del territorio) attraverso l’integrazione tra: compresenza di funzioni (abitazioni, verde, servizi), coesistenza di differenti tipologie di intervento (manutenzione, recupero e trasformazione), sinergie di più canali finanziari, compartecipazione di più soggetti, integrazione tra sviluppo sociale e riqualificazione urbanistica e ambientale ( tab. 2).

**Tab. 2 Strumenti innovativi di gestione urbana da parte dei comuni**

I PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO	Primi strumenti esplicitamente diretti alla riqualificazione del tessuto edilizio, urbanistico e ambientale. Sono caratterizzati dalla presenza di pluralità di funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati.
I PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO Art. 11 della legge 493/93	Sono orientati al recupero del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, costituiti da un insieme sistemico di opere dirette sia agli edifici che alle urbanizzazioni con il concorso di risorse pubbliche e private.
I PROGRAMMI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA previsti dalla legge 493/93 art. 10, divengono operativi nel dicembre 1994	Oggetto degli interventi sono ambiti urbani degradati dal punto di vista edilizio, urbanistico, ambientale, economico e sociale. Gli interventi previsti vanno dal recupero urbano alle bonifiche ambientali
I CONTRATTI DI QUARTIERE disposizione contenuta nella legge finanziaria per il '97 (L. 663/96).	Ancorata agli obiettivi più tradizionali dell'edilizia residenziale, presenta aspetti nuovi quali la qualità eco-sistemica definita dalla sinergia tra misure di bio-architettura e azioni di ecologia urbana dirette al risparmio delle risorse e al miglioramento della qualità ambientale.
I PROGRAMMI INTEGRATI DI ULTIMA GENERAZIONE (I PRUSST) (Decreto LLPP 18 ottobre 1998)	I programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio hanno per obiettivo la costruzione di un insieme di azioni di scala vasta e locale dirette all'infrastrutturazione del territorio, la creazione di occasioni di sviluppo sostenibile, la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate agli insediamenti industriali, la promozione di funzioni turistico ricettive e la riqualificazione di parti urbane degradate.

### *3) l'ingresso nella città dei piani di matrice ambientale.*

In Italia, fino alla metà degli anni '70, gli strumenti della pianificazione urbanistica- territoriale erano orientati alla disciplina degli aspetti funzionali, in seguito si affiancano un insieme di strumenti che sottolineano interessi ambientali. Attraverso la tabella 3, che illustra la "Dinamica evolutiva dei piani di matrice ambientale" ( fonte: Istituto Nazionale di Urbanistica), si nota

come per un periodo i nuovi piani abbiano riguardato temi a carattere territoriale ( Piani paesistici, Piani di bacino, piani di aree protette) o singoli settori ( acque,rifiuti ecc.) presentando come referenti istituzionali solo Stato e Regioni,

**Tab.3 La dinamica evolutiva dei piani di matrice ambientale** (Fonte: INU)

	Livello istituzionale responsabile			
	Comune	Provincia	Regione	Stato
1939				● Piano paesistico ex L. 1497/39
1976			● Piano regionale di risanamento delle acque ex L.319/76	
1977			● Piano regionale attività estrattive (DPR 616)	
1982			● Piano regionale di smaltimento di rifiuti ex DPR 915/82	● Piano generale di difesa del mare e delle coste ex L.979/82
1985			● Piano Paesistico ex L.431/85	
1986				● Piano di risanamento per le aree a rischio ambientale ex L.349/86
1989			● Piano di bacino di interesse regionale ex L.183/89	● Piano di bacino di interesse nazionale ex L.183/89
1991	● Piano di risanamento acustico ex DPCM 01/03/91 ● Piano energetico comunale ex L.9/91		● Piano dell'area protetta di interesse regionale ex L.394/91 ● Piani regionali per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria ex D.M. 20.05.91	● Piano dell'area protetta di interesse nazionale ex L.394/91
1992	● Piano urbano del traffico (D.Lgs 285/92)			
1997			● Piano di gestione dei rifiuti ex D.Lgs 22/97	
1999			● Piano di tutela delle acque	

dall'inizio degli anni '90 nascono piani concepiti per attenuare gli inquinamenti in ambito urbano (Piani di risanamento acustico, Piani energetici comunali, Piani urbani per il traffico).

**I piani e programmi comunali finalizzati al contenimento degli inquinamenti in ambiente urbano**

<p>PIANI URBANI DEL TRAFFICO Disciplinato dal Nuovo Codice della Strada (D. Lgs. 30 aprile 1992 n.285)</p>	<p>È un'insieme coordinato di interventi per il miglioramento delle condizioni della circolazione stradale nell'area urbana. Gli interventi devono essere finalizzati al miglioramento della sicurezza stradale, alla riduzione degli inquinanti atmosferici e acustici ed al risparmio energetico</p>
<p>PIANI DI RISANAMENTO ACUSTICO Legge quadro in materia di inquinamento acustico(L. 447/95)</p>	<p>Debbono contenere: la suddivisione del territorio da risanare; l'individuazione della tipologia e entità dei rumori presenti nella zona da risanare; l'indicazione delle priorità, delle modalità e dei tempi di risanamento;la stima degli oneri finanziari e dei mezzi necessari; le misure cautelari a carattere di urgenza per la tutela dell'ambiente e della salute pubblica</p>
<p>I PIANI ENERGETICI COMUNALI L. 9 gennaio 1991 N. 10 “ Norme per l'attuazione del Piano energetico Nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia”</p>	<p>Obbligo ai comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti di prevedere, nell'ambito del PRG, un piano per l'uso delle fonti rinnovabili di energia. In particolare: ricorso all'uso di pannelli solari e del fotovoltaico; incentivazione per l'utilizzo di tecnologie a basso consumo; misure generali, compresa la informazione ai cittadini</p>
<p>AGENDE XXI LOCALI</p>	<p>Strumento di coordinamento che ha il compito di concretizzare obiettivi di sostenibilità. Processo costituito da: attivazione consulta permanente delle forze sociali e dei cittadini; costruzione di un Rapporto sullo stato dell'ambiente locale, dal quale emergono criticità e temi da affrontare;la definizione di obiettivi; elaborazione di un Piano di azione ambientale; monitoraggio dell'attuazione dei Piani di azione ambientale</p>

Osservando il quadro della legislazione vigente si potrebbe ritenere che le principali risorse ambientali risultino tutelate (circa la metà delle regioni è dotato di legislazione sulla compatibilità ambientale e sulle procedure di

valutazione VIA, si è quasi completato il sistema di agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), ma la pianificazione ambientale in attuazione appare molto più rarefatta rispetto al quadro legislativo, visto la forte limitatezza delle esperienze di rinnovamento complessivo della materia urbanistica orientata nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, per ora perseguito da poche regioni.

I piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP), rilanciati dalla prima riforma delle autonomie locali (L. 141/90) stanno dimostrando una estrema vitalità dell'ente intermedio nel partecipare al governo del territorio, tradizionalmente appannaggio di regioni e comuni ( fig. 1 ).

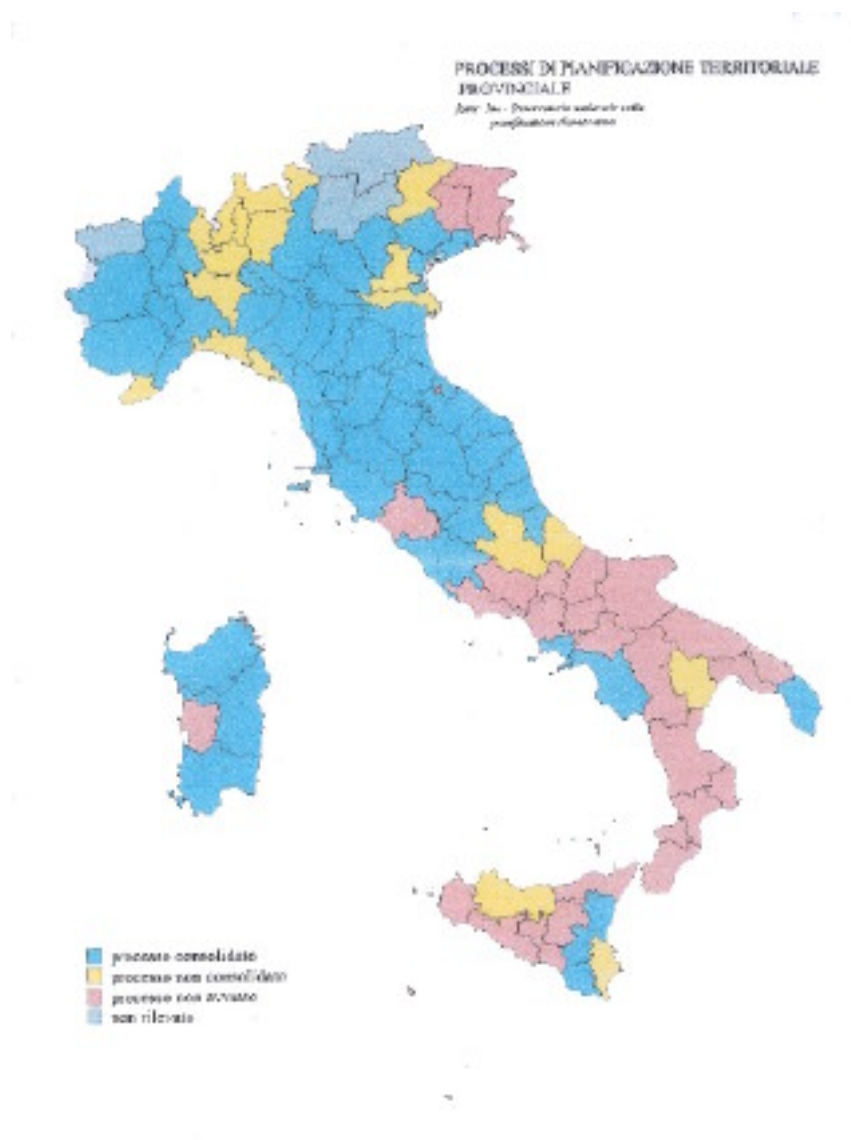


Fig.1.

I processi di integrazione tra pianificazione urbanistico-territoriale e pianificazione ambientale, si sono inseriti nella pratica della pianificazione comunale, che ha progressivamente modificato i propri impianti analitici ed obiettivi, fino a modificare la forma stessa del PRG. Sulla base delle informazioni dell'Osservatorio nazionale INU Piani comunali (fig.2) si può delineare una distinzione tra:

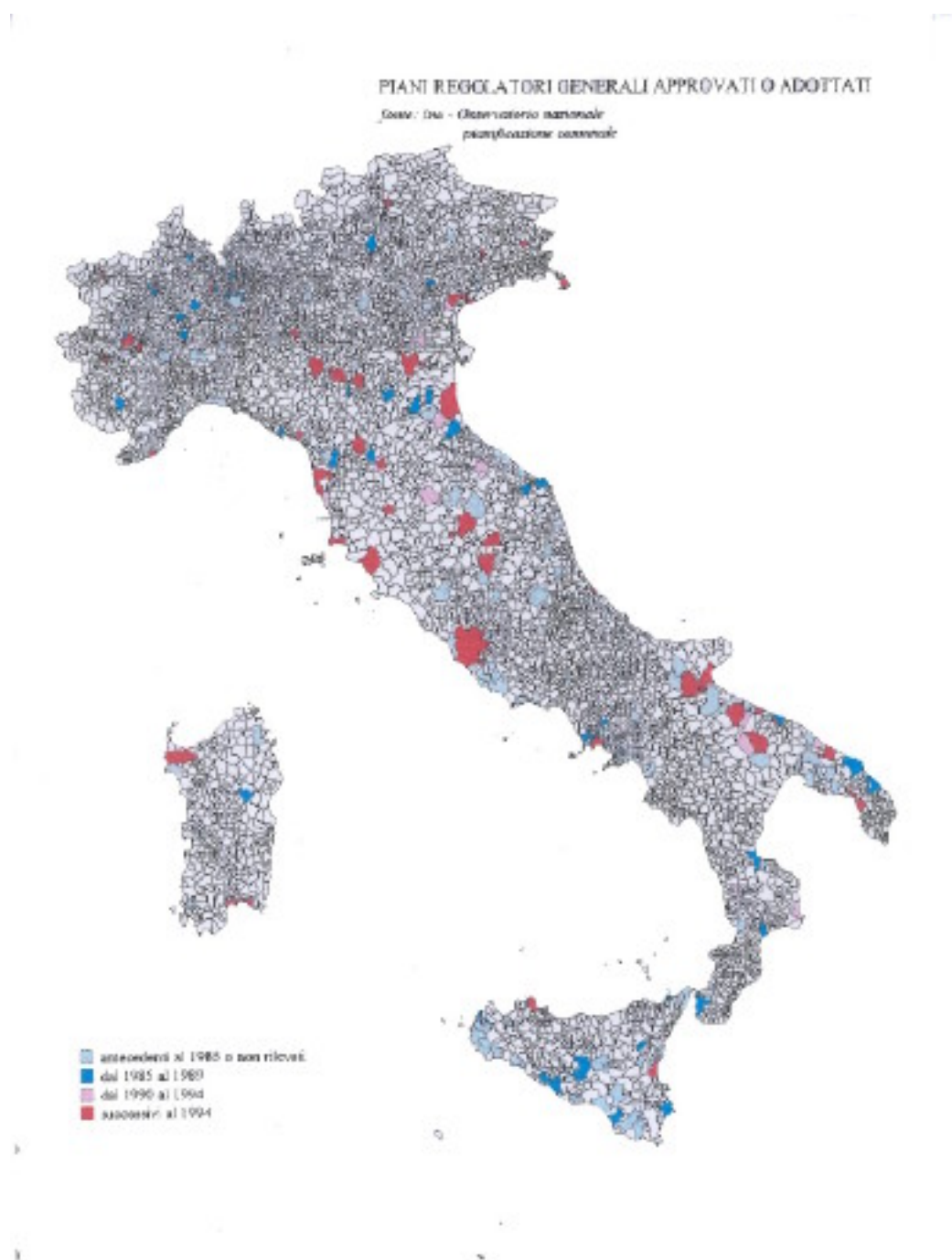


fig.2

- comuni con PRG antecedenti al 1985 quando il livello di attenzione sulle componenti ambientali era limitato
- comuni con PRG tra il 1985 ed il 1989 ovvero il periodo di rilancio della pianificazione paesistica
- comuni con PRG tra il 1990 ed il 1994 ,periodo dove emerge con chiarezza la natura rifondativi della considerazione delle componenti ambientali all'interno della pianificazione comunale.
- Comuni con PRG dopo il 1995 quando alla questione ambientale si affianca e si intreccia il rilancio della riforma urbanistica.

La pianificazione urbanistica e territoriale ha oggi assunto decisamente contenuti ambientali, ma l'attuale situazione non riesce a configurarsi come "sistema": i diversi piani e provvedimenti di fatto si sovrappongono tra di loro determinando complesse problematiche di gestione.

Lo stato della legislazione ambientale ed urbanistica e della relativa pianificazione mostra che siamo ancora in una fase iniziale: ciò che manca è il passaggio da innumerevoli provvedimenti generali e settoriali a poche e chiare politiche integrate, perseguibili in tempi e con risorse definiti e controllabili negli esiti. Le politiche stentano a tradursi in azioni coerenti e coordinate tra diverse competenze.

Cruciale si presenta il rapporto tra Agende XXI e strumenti di pianificazione del territorio, al fine di raggiungere l'integrazione tra politiche ambientali, processi d'uso del suolo e prospettive di organizzazione territoriale.

### 3. LO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO

#### 3.1 Lo sviluppo sostenibile

La relazione conclusiva della Conferenza delle Nazioni Unite (Rio de Janeiro, 1992) ha sancito il diritto degli esseri umani ad una vita salubre e produttiva in armonia con la natura ed il diritto/responsabilità degli Stati a perseguire lo sviluppo senza causare danni all'ambiente. Il rapporto Brundtland (1987) aveva definito lo sviluppo sostenibile come quello “sviluppo capace di soddisfare i bisogni della attuale generazione senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle future generazioni “(Allegato1).



Lo sviluppo sostenibile viene generalmente rappresentato come l'intersezione dei tre insiemi dello sviluppo economico, sociale e ambientale.

Promuovere lo sviluppo sostenibile significa ricercare un equilibrio dinamico, in quanto continuamente rimesso in discussione, tra queste tre dimensioni in un'ottica che richiede un approccio globale alla pianificazione ed alla valutazione dei cambiamenti indotti. Concorre a questa interazione la scelta consapevole e la partecipazione delle società locali, che costituisce il fondamento stesso di ogni pratica di sviluppo sostenibile.

#### 3.2 I Programmi di Azione Ambientale per lo sviluppo sostenibile

##### Comunità Europea

Il primo impegno della Comunità Europea per lo sviluppo sostenibile è il “Quinto Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità Europea” (93/C 138/01). Approvato dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli



Stati membri nel novembre del 1993, differisce dai precedenti programmi, poichè in esso vengono individuati obiettivi a lungo termine e approcci di carattere globale.

Il programma si basa su due principi:

- 1) l'integrazione della dimensione ambientale in tutte le aree politiche.;
- 2) la condivisione della responsabilità ambientale tra i vari attori, governo, industrie, pubblico, al fine di raggiungere gli obiettivi concordati.

Vengono individuati sette temi come particolarmente rilevanti per l'ambiente:

- Cambiamento climatico
- Acidificazione e qualità dell'aria
- Ambiente urbano
- Zone costiere
- Gestione dei rifiuti
- Gestione delle risorse idriche
- Protezione della natura e biodiversità

Nel 1998 il Parlamento Europeo ed il Consiglio hanno adottato la “ Decisione n. 2179/98/CE relativa al riesame del programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e “per uno sviluppo durevole e sostenibile”.

Il Sesto Programma di Azione Ambientale della Comunità Europea (Proposta di decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio in merito al programma comunitario di azione ambientale 2001-2010; COM 2001/31), si sviluppa a partire dalla valutazione delle politiche comunitarie e dai risultati raggiunti nel decennio 1992-2000 che mettono in evidenza le problematiche ambientali ancora esistenti.

Vengono individuati gli indirizzi prioritari di azione strategica per il raggiungimento degli obiettivi ambientali:

- miglioramento della attuazione della normativa vigente
- integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche

- indurre il mercato a lavorare per l'ambiente
- partecipazione dei cittadini e modifiche comportamentali
- partecipazione e gestione del territorio più ecologiche.

La Comunità Europea si attribuisce inoltre un ruolo trainante a livello internazionale per promuovere l'integrazione delle politiche ambientali. L'art.6 del Trattato di Amsterdam, afferma che: "le necessità della protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e implementazione delle politiche e delle attività comunitarie (...), in particolare con l'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile", quindi la protezione ambientale non va considerata come una politica settoriale, ma come un denominatore comune per tutte le politiche, da qui la necessità dell'integrazione della dimensione ambientale nei processi di formazione delle decisioni e nella predisposizione di politiche, piani e programmi.

### **Italia**

La Strategia Nazionale d'Azione Ambientale (Ministero dell'Ambiente-GU n. 255 del 30 ottobre 2002) garantisce la continuità con l'azione dell'Unione Europea, in particolare con il Sesto piano di Azione Ambientale e con gli obiettivi fissati a Lisbona e a Goteborg dal Consiglio Europeo in materia di piena occupazione, di coesione sociale e di tutela ambientale, deve inoltre garantire, in coerenza con le indicazioni del Consiglio Europeo di Barcellona (2002), la predisposizione della strumentazione necessaria per la concertazione, la partecipazione, la condivisione delle responsabilità a livello nazionale.

### **3.3 Piani e strategie di Azione Ambientale per lo sviluppo sostenibile**

#### **3.3.1 Clima ed atmosfera**

La Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici è stata approvata a New York il 9 maggio 1992 e sottoscritta da 154 Paesi.

Il primo e finora unico strumento attuativo della Convenzione è il Protocollo di Kyoto (Kyoto dicembre 1997). I Paesi industrializzati ed ad economia in transizione (indicati nell'Annesso I del Protocollo), si impegnano a ridurre complessivamente del 5,2% le emissioni antropogeniche dei principali gas serra entro il periodo tra il 2008 ed il 2012. Per i Paesi dell'Unione Europea nel loro insieme la riduzione deve essere dell'8%.

L'Unione Europea ha ribadito a Goteborg, nel 2001, che la ratifica del protocollo resta una priorità per tutti i Paesi.

L'entrata in vigore del Protocollo comporta per l'Italia, l'obbligo di ridurre le emissioni nazionali del 6,5% rispetto al 1990. Il Parlamento Italiano con la Legge 120 del 1 giugno 2002 ha ratificato il Protocollo di Kyoto dando ad esso piena ed intera esecuzione mediante il Piano d'Azione Nazionale approvato dal CIPE ed accompagnato da una relazione sullo stato di attuazione della deliberazione CIPE 137/98.

A medio termine si dovranno affermare nella pianificazione urbana i concetti di stanzialità e di integrazione urbana, privilegiando politiche e comportamenti che riducono l'esigenza di movimenti di persone e di beni.

Il Piano Generale dei Trasporti (PGT) recentemente messo a punto dal Ministero Trasporti ed Ambiente, i Piani Urbani del Traffico (PUT) e i Piani Urbani della Mobilità (PUM), opportunamente coordinati, sono gli strumenti di attuazione di tali azioni.

### **3.3.2 Difesa del suolo**

L'impatto dei fenomeni naturali estremi sul territorio è in crescita sia a causa degli interventi dell'uomo sull'assetto fisico, sia della sempre maggiore complessità degli usi del suolo.

Il tentativo di coniugare i principi della pianificazione con la gestione in sicurezza del territorio, avviene con la Legge 138/89 (e con i provvedimenti legislativi e amministrativi collegati), la cui applicazione ha mostrato notevoli ritardi e disomogeneità. Tra i fattori che ne hanno ridotto l'efficacia si riscontra una visione ristretta della pianificazione, legata ad aspetti puramente vincolistici, senza una programmazione organica del territorio, e un quadro normativo contraddittorio in cui prevalgono attività di settore, quasi unicamente rivolte a risolvere situazioni specifiche.

La difesa del suolo è un'attività integrata che non può prescindere da un approccio complessivo che riguarda sia gli aspetti fisici e morfologici del territorio che quelli sociali, economici ed istituzionali degli insediamenti umani.

Gli obiettivi specifici, azioni e misure finalizzate a ridurre le conseguenze dei disastri naturali, aumentando al contempo la consapevolezza e la partecipazione delle amministrazioni e dei cittadini, sono:

- Provvedere a coordinare tra loro norme di carattere generale che contribuiscono a determinare processi di pianificazione non coerenti e frammentati;
- Favorire gli interventi in grado di incidere sulle cause e mitigare gli effetti di eventi naturali estremi e ridurre la vulnerabilità dei beni esposti;
- Adeguare il patrimonio edilizio esistente mediante un piano di agevolazione ai proprietari di edifici di centri storici in aree a rischio sismico;
- Sviluppare procedure, strumenti e linee guida per le Amministrazioni Locali che definiscano i processi scientifici e metodologici ai quali dovranno fare riferimento gli interventi e le progettazioni esecutive sul territorio;

- Introdurre nuove normative per la pianificazione del territorio, con particolare riferimento alla stesura dei piani regolatori che oggi tengono conto in misura marginale la pericolosità geologica del territorio.

Lo strumento cardine è il sistema di pianificazione dell'utilizzo del territorio: piani regolatori generale, piani territoriali di coordinamento, piani settoriali, piani speciali, piani di pronto intervento.

### **3.3.3 Natura e biodiversità**

La biodiversità è considerata, dalla Convenzione di Rio de Janeiro, United Convention on Biological Diversity (UN CBD) del 1992, come una composizione di diversità genetica, specifica (naturale o agricolo zootecnica), ecosistemica, paesaggistica e culturale, che pone l'uomo come parte integrante dei processi naturali.

Gli strumenti di conservazione derivano dall'attuazione sia di Convenzioni internazionali che di Direttive comunitarie. La conservazione della natura in Italia ha fatto un notevole passo avanti con la Legge Quadro sulle aree protette (Legge 394/91), che ha segnato l'inizio del coinvolgimento delle realtà politiche, produttive e sociali locali nella gestione delle aree protette. Non sono tuttavia mancati problemi nel corso dell'attuazione della Legge Quadro e degli interventi legislativi successivi. Sono emerse carenze nella strategia di pianificazione di medio lungo periodo, nella capacità progettuale, nella gestione giuridico-amministrativa e tecnica delle aree protette, difficoltà di concertazione e coordinamento tra gli Enti Parco e delle parti sociali interessate.

Negli ultimi anni il Sistema Nazionale delle Aree Protette si è arricchito del sistema di individuazione di aree di interesse comunitario definito dalla Direttiva Habitat (92/43 CEE) e dalla direttiva Uccelli (79/409/CEE), per la costituzione della Rete Natura 2000. Con il QCS 2000-2006 (Delibera CIPE 22 dicembre

1998), è stato infine accolto uno dei temi prioritari individuati dell'Unione Europea, ovvero la costituzione, in ambito nazionale, di una "rete ecologica" che valorizzi e sviluppi gli ambiti territoriali che rappresentano valori naturali e culturali particolari. Particolare attenzione è stata attribuita dalla Commissione Europea al sistema di gestione dei siti della Rete Natura 2000, con la pubblicazione della "Guida all'interpretazione dell'articolo 6 della Direttiva Habitat2" che stabilisce il quadro generale per la conservazione e la protezione dei siti e comprende disposizioni propositive, preventive e procedurali.

La Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze nel 2000, riconosce la qualità e la diversità dei paesaggi europei e l'importanza di valorizzare le aspirazioni delle popolazioni in funzione del loro ambiente di vita.

La Convenzione evidenzia che la tutela del paesaggio non è in contrasto con lo sviluppo economico ma favorisce lo sviluppo sostenibile ed il coinvolgimento sociale.

Molte attività antropiche sono determinanti per il mantenimento degli habitat e del paesaggio, vanno pertanto agevolate le opere di presidio del territorio e i progetti di miglioramento ambientale, soprattutto nelle aree protette e nei siti proposti dalla Direttiva europea 43/92. A tal fine si rende necessario:

- elaborare strumenti normativi e tecnici per le attività di corretta gestione dei Siti d'Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone a Protezione Speciale (ZPS);
- incrementare ed informatizzare i dati naturalistici del territorio;
- inserire la conservazione della biodiversità tra gli ordinari presupposti della pianificazione territoriale ed economica e della pianificazione di bacino;
- realizzare carte ed atlanti degli habitat e delle specie all'interno delle aree che costituiscono la Rete Natura 2000;

- promuovere interventi di valorizzazione delle aree appartenenti alla Rete Natura 2000, al fine di renderle fruibili attraverso attività turistiche sostenibili e con le buone pratiche delle coltivazione agricole.
- limitare la frammentazione degli habitat trattenendo la crescita delle infrastrutture lineari che riducono l'ambiente a tessere sempre più piccole di un mosaico eterogeneo, cercando invece di pianificare e progettare la naturalità della vegetazione ripristinando al meglio le funzioni del territorio.

Il paesaggio deve essere gestito sull'intero territorio. Le azioni devono essere condivise dalle popolazioni locali ed articolate sull'intera gamma che va dalla più rigorosa conservazione della natura, alla salvaguardia e alla riqualificazione sino alla progettazione di nuovi paesaggi contemporanei di qualità.

### **3.3.4 ENERGIA**

Il Libro Bianco dell'UE (1997) individua come obiettivo minimo per il 2010, il raddoppio del contributo energetico delle energie rinnovabili .

In base al Libro Bianco per la valorizzazione energetica delle fonti alternative, approvato dal CIPE, l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili dovrà passare da circa 10,2 Mtep del 1997 a circa 16,7 Mtep nel 2008-2010 in termini di combustibili, grazie all'incremento della produzione di eolico, fotovoltaico, geotermia, idroelettrico, rifiuti e biomasse. Inoltre si dovrà considerare la Direttiva 2001/77/CE che prevede che il contributo di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili rispetto al consumo interno lordo di energia elettrica in Italia passi da 16,0% del 1997 a 25,0% nel 2010. L'attuazione di progetti di sviluppo di fonti rinnovabili potrà essere sancita da Patti Territoriali, Contratti, Accordi e Intese di programma.

*Riduzione dei consumi energetici nei settori industriali.*

La Direttiva IPPC, “Prevenzione e controllo integrato dell’inquinamento”, impone l’obbligo delle migliori tecniche disponibili, Best Available Technology (BAT), la massimizzazione dell’efficienza energetica nei processi industriali. Nel settore industriale le azioni individuabili sono: l’innovazione di prodotto e di processo, l’adozione crescente del BAT, il rispetto degli standard di emissione, l’etichettatura delle apparecchiature energetiche; la diffusione di ecolabel e ecoaudit; l’incentivazione dei sistemi di gestione ambientale (EMAS e ISO 14001); l’implementazione della Valutazione del ciclo di vita, Life Cycle Assessment (LCA); la promozione estensiva di accordi volontari.

*Riduzione dei consumi energetici nei civile, abitativo e terziario.*

La riduzione dei consumi energetici, per il riscaldamento ed il condizionamento, si può conseguire con l’innovazione tecnologica e la riduzione delle perdite termiche degli edifici mediante manutenzione degli impianti termici (DPR412/93) e applicazione delle tecnologie dell’architettura bioclimatica, fondamentale è il ruolo delle azioni di informazione del cittadino-consumatore per la gestione efficiente della domanda.

### **3.3.5 LA CITTÀ**

Il punto di concentrazione di criticità ambientale di maggior impatto sul benessere dell’uomo è lo spazio urbano che, proprio per tale ragione, costituisce un luogo di peculiare attenzione delle strategie generali per lo sviluppo sostenibile ed anche la sede di iniziative di partecipazione reale, di grande portata etica e strategica, che vanno sotto il nome di Agenda 21 locali.

Le analisi disponibili sulle performance delle politiche locali, evidenzia il già noto squilibrio tra il sud e il centro nord, con le città meridionali coinvolte da processi di crescita edilizia o di trasformazione urbana, ma non ancora capaci delle necessarie politiche ambientali per governarne lo sviluppo.



Sul piano della capacità di risposta e della iniziativa di governo, dopo aver registrato un notevole ritardo, sembra aprirsi oggi una fase nuova che potrebbe corrispondere alle richieste che negli ultimi anni sono arrivate dall'alto (l'Europa) e dal basso (le associazioni ambientaliste e i cittadini)

Gli obiettivi generali, indicati di seguito, adattano all'Italia le priorità generali formalizzate nel 1998 con l'adozione del "Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'UE" (COM 1998/605):

- *Riequilibrio territoriale.* Perseguire un assetto territoriale ed urbanistico equilibrato su base nazionale, tenendo conto delle specificità geografiche, che promuova la gestione ottimale delle risorse fisiche e la qualità degli insediamenti urbani secondo i principi del policentrismo, dell'integrazione funzionale, della cooperazione e della sostenibilità ambientale.
- *Migliore qualità dell'ambiente urbano.* Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente di vita (aria, rumore, acqua, verde, paesaggio e qualità estetica), intervenendo sui principali fattori causali.
- *Uso sostenibile delle risorse ambientali.* Promuovere un uso sostenibile delle risorse naturali (energia, acque, materiali,...) riducendo la pressione su di esse esercitata, anche con riferimento alle ricadute globali del loro utilizzo.
- *Valorizzazione delle risorse socio-economiche locali e loro equa distribuzione.* Promuovere lo sviluppo socioeconomico sostenibile e l'occupazione della città, rafforzando la programmazione integrata. Incentivare le imprese alle buone pratiche ed alla responsabilità ambientale. Garantire l'equità nella distribuzione delle risorse e dei servizi, la coesione e integrazione sociale, il senso di appartenenza, la convivenza e la vivibilità delle aree urbane.
- *Miglioramento delle qualità sociali e della partecipazione democratica.* Migliorare, a livello locale, la capacità di gestione ambientale integrata e la partecipazione della comunità ai processi decisionali.

Per articolare, a partire dalle priorità sopra indicate, gli obiettivi specifici del Piano d'azione ambientale, si sono assunti come riferimento due principi base della sostenibilità ambientale locale (migliorare la qualità ambientale ed urbana e ridurre la pressione del metabolismo urbano sulle risorse locali e globali), articolati in 5 specifiche linee d'azione:

*Linea 1:* rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile dei Piani locali (territoriali e settoriali) e loro integrazione con i processi di Agenda 21 locale mediante:

- integrazione della sostenibilità come criterio/obiettivo nelle sedi di programmazione dello sviluppo economico territoriale ( piani settoriali e pianificazione urbanistica);
- rafforzamento della pianificazione ambientale di “settore” e sua integrazione nei processi di Agenda 21: rilancio della pianificazione ambientale locale (Piano di risanamento acustico ed atmosferico, Piani Urbani del traffico, Piani energetici, Piani dei rifiuti...). Promozione di approcci integrati e più efficienti livelli di coordinamento fra i piani di settore e piani territoriali.

*Linea 2:* rafforzamento e promozione dell'orientamento sostenibile dei Programmi di Intervento dedicati alla riqualificazione urbana e ambientale mediante:

- rafforzamento del contenuto sostenibile dei Fondi strutturali europei investiti dall'Italia nelle aree urbane obiettivo 1;
- verifica e rilancio dei Programmi di riqualificazione urbana già istituiti dal Ministero dei Lavori Pubblici;
- rilancio dei programmi di bonifica definiti per iniziativa nazionale, mirati a promuovere anche un approccio integrato (bonifiche- riciclaggio demolizioni- nuove funzioni urbane- progettazione edilizia sostenibile);

- individuazione di nuovi strumenti di riqualificazione urbana (progetti per la mobilità sostenibile, riqualificazione naturalistica, promozione di tecniche di edilizia ecocompatibile)

*Linea 3:* utilizzazione della leva fiscale e di misure di carattere economico per promuovere la sostenibilità locale mediante:

- perfezionamento delle misure fiscali e creditizie esistenti e associate alla riqualificazione edilizia urbana, previo monitoraggio dell'attuale efficacia;
- perfezionamento del sistema incentivi;
- incentivazione all'adozione di fonti di energia alternativa e di buone pratiche ambientali.

*Linea 4:* promozione dell'innovazione amministrativa e gestionale orientata alla sostenibilità nel sistema delle Istituzioni locali mediante:

- adozione di procedure di valutazione ambientale strategica delle politiche locali (piani, programmi, normative, atti amministrativi);
- introduzione di "convenienze" e meccanismi premianti;
- sostegno a forme di governo e di cooperazione a scala sovracomunale ed alle autorità metropolitane in materia di sostenibilità.

*Linea 5:* miglioramento a livello locale della capacità di governo ambientale e della partecipazione ai processi ambientali mediante:

- completamento, verifica e rilancio delle azioni mirate a facilitare lo sforzo in atto da parte delle amministrazioni pubbliche locali in materia di Agenda 21 locali e di pianificazione integrata e partecipata ( il Premio città sostenibili e il Premio città dei bambini, il sostegno alla creazione di rete ed alleanze tra Amministrazioni locali; l'Osservatorio sulla qualità urbana, il supporto scientifico alle Agende 21 in città medio- piccole, la Banca dati e l'Osservatorio sulle buone pratiche locali, le Linee guida per le Gende21 locali, la formazione mirata nella PA, il coordinamento e supporto al progetto UE sugli indicatori locali);

- nuove iniziative per la promozione di strumenti innovativi di gestione ambientale integrata nella Pubblica amministrazione: incentivi economici mirati (co-finanziamento sulla base dei bandi) e sostegno tecnico (linee guida, formazione ,progetti pilota, )per la diffusione di sistemi di analisi e organizzazione delle conoscenze (indicatori di sostenibilità, impronta ecologica, contabilità ambientale...);esperienze di progettazione partecipata con la Agenda 21 locale.

### **La qualità dell'aria**

La definizione delle strategie per la riduzione dell'inquinamento atmosferico è favorita dagli impegni internazionali assunti dal nostro Paese e dall'articolato sistema di leggi e metodologie imposte dalla Direttiva Quadro 96/62/CE sulla qualità dell'aria, recepita dal DLgs 351/99. I settori energetico, industriale e agricolo possono promuovere l'impiego delle migliori tecnologie disponibili (BAT), utilizzando gli incentivi e la fiscalità per ridurre le emissioni. Per il settore dei trasporti occorre intervenire su una mobilità su gomma concentrata in aree urbane.

Gli obiettivi quantitativi da raggiungere e l'orizzonte temporale delle azioni, sono contenuti nei Protocolli della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento transfrontaliero e nella Direttiva sui limiti nazionali di emissione (National Emission Celings- NEC), nelle Direttive figlie della Direttiva Quadro 96/62/CE per le concentrazioni relative a ciascun inquinante e nella Direttiva 2/3/CE relativa all'ozono troposferico. Ovviamente, il Paese può introdurre obiettivi più impegnativi in presenza di condizioni particolari:è il caso ad esempio di beni architettonici e naturali.

Dal punto di vista della strumentazione tecnologica ed attuativa due sono gli approcci guida:

1) la pianificazione integrata dello sviluppo urbano e metropolitano: predisporre la valutazione dell'impatto sull'atmosfera della progettazione urbanistica e

l'applicazione estensiva della VAS, in quanto ogni insediamento è attrattore e generatore di flussi di traffico.

2) l'uso di strumenti modellistica e revisionali: la definizione e l'analisi delle strategie di riduzione delle emissioni devono basarsi su strumenti per la simulazione di fenomeni di inquinamento e l'analisi degli scenari e dei costi, capaci di descrivere le relazioni tra sorgenti, concentrazioni in aria e deposizione al suolo.

L'esposizione agli inquinanti negli ambienti confinati (residenze, luoghi di lavoro), risulta prevalente rispetto a quella nell'ambiente esterno, poiché la maggior parte delle persone vi trascorre oltre l'80% del proprio tempo. Recenti stime dell'OMS, indicano che oltre il 30% degli edifici dei Paesi industrializzati risulta affetto da problemi tali da causare disturbi e/o malattie negli occupanti. Gli ambienti confinati sono affetti da inquinanti biologici, chimici e radiattivi (radon). La riduzione dei cambi d'aria per il risparmio energetico, l'impiego di materiali e tecnologie impropri possono elevare la concentrazione degli inquinanti.

La Direttiva 89/106/CE, recepita con il DPR 246/93, introduce il requisito "igiene, salute, ambiente" per la prevenzione dei rischi determinati dagli agenti nocivi negli ambienti interni. La Direttiva 96/29/CE, recepita con il DL 241/00, impone la protezione della popolazione e dei lavoratori dal radon. Gli aspetti energetico-ambientali del settore edilizio sono considerate anche in leggi dello Stato, regionali ed in alcuni regolamenti di igiene e di edilizia comunali.

## **Rumore**

Nelle aree urbane, si è verificato un incremento dei livelli di rumorosità che, in molti casi, ha superato i limiti di comune tollerabilità.

La normativa italiana, Legge 447/95, "Legge Quadro sull'inquinamento acustico", per la prima volta in Europa introduce nel campo acustico il concetto di limite acustico per le seguenti categorie: *emissione*, inteso come valore massimo di rumore che può essere emesso da una sorgente sonora in funzione della

zonizzazione acustica del territorio; *immissione*, relativo al valore massimo accettabile per i ricettori; *differenziale*, che si aggiunge ai valori assoluti sopra elencati e definisce l'incremento massimo che una singola sorgente può apportare all'interno degli ambienti abitativi; *attenzione*, valore limite di breve periodo superato il quale è sancito l'obbligo di intervento per gli Enti Locali e di attuazione di piani di risanamento; *qualità*, sono valori- obiettivo per le attività di pianificazione territoriale e di risanamento.

La pianificazione territoriale deve indicare sul territorio le aree a diversa dinamica evolutiva, provvedendo all'eventuale risanamento delle aree rumorose attraverso il concerto tra competenze politiche, tecniche, economiche e sociali.

L'approccio corretto è legato alla prevenzione, pertanto è necessario prendere in considerazione la questione acustica nei processi decisionali di interventi sul territorio, a tutti i livelli ( scelta di tipologie architettoniche, morfologia degli insediamenti, viabilità,etc.). I piani di zonizzazione e risanamento acustico richiedono ampie connessioni con tutti gli altri strumenti di governo del territorio quali piani urbanistici, piani della mobilità, piani energetici (integrazione delle politiche).

Tutte le azioni che si intraprendono non possono prescindere dal processo dell'Agenda 21 locale sia per la definizione degli obiettivi ambientali che per la sua attuazione mediante consenso, interesse, sinergie, nuovi strumenti e risorse umane e finanziarie.

### **3.3.6 INFORMAZIONE E PARTECIPAZIONE**

Le problematiche ambientali, strettamente correlate ai temi dello sviluppo e della qualità della vita, devono orientare il cambiamento dei processi educativi e formativi ed informativi come elemento strategico per la promozione di comportamenti critici e propositivi dei cittadini e della partecipazione alla decisioni. Perché la partecipazione sia efficace è necessaria la comprensione da parte del pubblico delle ragioni dell'ambiente e

dell'obiettivo della sostenibilità. Ci sono segnali tangibili dell'affermarsi di una coscienza ambientale più forte da parte dei cittadini: un'evoluzione positiva delle abitudini private delle famiglie ( la raccolta differenziata per ora senza incentivi, la domanda di energie rinnovabili per usi domestici) e del bisogno di manifestazioni collettive (Puliamo il mondo, Domenica a piedi, etc.). I cambiamenti degli stili di vita richiedono condizioni di fattibilità economica, incentivi e disincentivi reali e la partecipazione informata ed attiva di tutti i soggetti.

### **3.4 Link di interesse**

<http://www.ambientediritto.it>

<http://www.dirittoambiente.com>

<http://www.lexambiente.it>

<http://www.reteambiente.it>

<http://www.europa.eu.it>

<http://www.parlamento.it>

<http://www.minambiente.it>

## 4. GLI STRUMENTI FINANZIARI

Affronteremo ora il delicato tema degli strumenti comunitari, nazionali e regionali attraverso i quali vengono gestite le risorse finanziarie per promuovere i temi dell'ambiente e della sostenibilità

### 4.1 Strumenti volontari per accedere ai finanziamenti europei

#### 4.1.1 LIFE

Il 17 luglio 2000 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n.1655/2000, riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 28 luglio 2000. Il regolamento definisce il quadro finanziario per l'intera durata della terza fase di LIFE: esso copre dunque il periodo di cinque anni che si concluderà il 31 dicembre 2004.

LIFE è diviso in tre settori tematici:

*LIFE-Natura* riguarda azioni finalizzate alla conservazione degli habitat naturali e della fauna e flora selvatiche di interesse per l'UE;

*LIFE- Ambiente* riguarda azioni dimostrative innovative per le attività economiche e gli enti locali, nonché azioni preparatorie a sostegno della legislazione e delle politiche comunitarie;

*LIFE- Paesi terzi* riguarda l'assistenza tecnica a paesi terzi che si affacciano sul mar Mediterraneo e sul mar Baltico.

Pur essendo aperto alla partecipazione di qualsiasi persona fisica o giuridica stabilita nell'Unione Europea, si rivolge al settore industriale e agli enti pubblici dell'Unione Europea incoraggiando la presentazione di progetti



elaborati da organizzazioni direttamente responsabili della gestione del territorio che prevedano la partecipazione dei cittadini nonché il contributo di tutti i soggetti sociali ed economici interessati.

Per il periodo 2000-2004 LIFE ha un bilancio di 640 milioni di euro, di cui il 47% per LIFE-Ambiente, il 47% per LIFE- Natura ed il restante 6 % per LIFE- Paesi Terzi.

L'obiettivo principale di LIFE è quello di garantire l'attuazione delle politiche e della normativa comunitaria in materia di ambiente, favorendo l'integrazione della dimensione ambientale nelle altre politiche e promuovendo lo sviluppo sostenibile.

In particolare la caratteristica fondamentale che i progetti Life Ambiente devono possedere è la natura dimostrativa, pilota, o esemplare, delle tecniche e delle metodologie utilizzate, l'aspetto innovativo e di trasferibilità verso l'insieme del settore interessato e verso altri, così da poter influenzare, in qualità di buoni esempi, l'elaborazione delle politiche regionali.

I progetti devono perseguire uno dei seguenti obiettivi specifici:

- Pianificazione e valorizzazione del territorio: integrare gli aspetti ambientali e dello sviluppo sostenibile nella pianificazione e nella valorizzazione del territorio, in particolare per quanto riguarda l'ambiente urbano e costiero;
- Gestione delle acque: promuovere la gestione sostenibile delle acque sotterranee e superficiali;
- Impatto delle attività economiche: ridurre al minimo l'impatto ambientale delle attività economiche rendendo possibile lo sviluppo di tecnologie pulite e ponendo l'accento sulla prevenzione, compresa la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra;

- Gestione dei rifiuti: riutilizzare, recuperare e riciclare rifiuti di tutti i generi allo scopo di assicurare una gestione razionale dei flussi di rifiuti;
- Approccio integrato della produzione: ridurre l'impatto ambientale dei prodotti adottando una strategia integrata per le fasi di produzione, distribuzione, consumo e trattamento al termine del ciclo di vita e promuovendo lo sviluppo di prodotti rispettosi dell'ambiente.

#### **4.1.2 URBAN**

Il programma URBAN è uno strumento finanziario della Comunità Europea finalizzato specificamente ad interventi di rivitalizzazione economica e sociale delle città europee.

Fa parte dei progetti di carattere integrato, e mira non solo a migliorare la qualità degli spazi e a colmare le gravi carenze di servizi e infrastrutture di quartieri degradati, ma anche a porre le premesse per lo sviluppo economico e sociale. Le caratteristiche di integrazione richiedono che, a fronte di un obiettivo complesso e condiviso di sviluppo e trasformazione dei territori urbani, vengano mobilitati attori e risorse diversi, necessari per la realizzazione e la gestione degli interventi previsti.

Gli interventi previsti sono: -

- sostegno alle piccole e medie imprese locali esistenti e incentivazione alla nascita di nuove imprese;
- promozione dell'occupazione a livello locale;
- potenziamento e adeguamento dell'offerta di servizi sociali;
- miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente;
- coinvolgimento delle risorse locali volte a promuovere la coesione sociale e la partecipazione degli abitanti alle scelte che riguardano il futuro del loro quartiere.

All'iniziativa URBAN 2 sono stati assegnati per il periodo 2000-6 complessivamente 700 milioni di Euro erogati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

## **4.2 Strumenti volontari per accedere ai finanziamenti italiani**

### **4.2.1 Agenda 21**

L'Agenda 21 è il Piano di Azione dell'ONU per lo sviluppo sostenibile, definito dalla Conferenza ONU Sviluppo e Ambiente di Rio de Janeiro nel 1992, e sottoscritto da 180 Governi.

L'Agenda 21 è costituita da quaranta capitoli divisi in quattro parti:

- 1) dimensioni sociali ed economiche: povertà, sanità, ambiente, aspetti demografici, produzione, ecc.
- 2) conservazione e gestione delle risorse: atmosfera, foreste, deserti, montagne, acqua, prodotti chimici, rifiuti, ecc.
- 3) rafforzamento del ruolo dei gruppi più significativi: donne, giovani, Ngo, agricoltori, sindacati;
- 4) metodi di esecuzione: finanze, istituzioni

Nel capitolo 28 dell'Agenda 21, i leader del mondo invitano tutte le autorità locali ad intraprendere il processo consultivo con le loro popolazioni e a cercare il consenso su una Agenda 21 Locale.

Se l'Agenda 21 rappresenta lo strumento per attuare i contenuti dello sviluppo sostenibile, le Agende 21 locali rappresentano la struttura attraverso la quale gli obiettivi globali possono essere tradotti in azioni locali.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in linea con i suoi compiti istituzionali, ha deciso di proporre due Bandi per il cofinanziamento

di progetti di Agenda 21 locale, di cui uno per l'anno 2001 ed uno per l'anno in corso.

Il cofinanziamento del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio è pari a quanto richiesto dal proponente e non può superare il 70% del costo ammissibile del progetto e comunque non potrà essere superiore a euro 150.000,00.

Per la quota di finanziamento imputabile ai partecipanti (beneficiario, partner, cofinanziatori), l'Ente proponente deve, al momento della presentazione del progetto, allegare la dichiarazione attestante l'impegno finanziario di ciascuno, sottoscritta dall'organo competente per statuto.

(da Bando per il cofinanziamento di programmi di attivazione e di attuazione di agende 21 locali -Linee guida per la presentazione dei progetti- redatto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio)

#### **4.2.2 P.R.U.S.S.T.**

I PRUSST sono i nuovi Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio promossi dal Ministero dei Lavori pubblici, nascono con il D.M. del 8 ottobre 1998, con l'obiettivo di realizzare, all'interno di quadri programmatici organici, interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico-produttivo-occupazionale, al recupero e alla riqualificazione dell'ambiente, dei tessuti urbani e sociali degli ambiti territoriali interessati. Gli obiettivi dei PRUSST sono:

- la realizzazione, l'adeguamento e il completamento di attrezzature sia a rete che puntuali, di livello territoriale e urbano, in grado di promuovere occasioni di sviluppo sostenibile;
- la realizzazione di un sistema integrato di attività finalizzate all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla

promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado.

I PRUSST rappresentano la nuova fase di programmazione e riqualificazione territoriale che nasce dall'esperienza dei programmi di riqualificazione urbana, ampliando l'ambito territoriale, non più limitato ai singoli comuni, in più l'intervento non riguarda solo il recupero urbanistico i programmi mettono in connessione tra loro diversi aspetti di programmazione presenti in un medesimo ambito territoriale, ognuno con la propria dotazione di strumenti normativo-tecnico-finanziari, i quali, seppure finalizzati a propri obiettivi, dovranno trovare ordine in un quadro organico e unitario tale da assicurare un governo efficace ed ordinato delle diverse iniziative che concorrono allo sviluppo di uno stesso territorio (vedi il caso della presenza di Patti territoriali, Contratti d'area, ecc.).

Gli ambiti territoriali a cui fare riferimento sono:

- i sistemi metropolitani caratterizzati dal deficit infrastrutturale relativo alla gestione dei grandi bacini di mobilità e dalla criticità delle interconnessioni tra nodi dei sistemi di trasporto internazionali, nazionali e interregionali;
- i distretti insediativi che richiedono una migliore strutturazione della loro articolazione infraregionale, rafforzando le relazioni di complementarità e sinergia tra i singoli centri ricompresi nei suddetti distretti;
- il sistema degli spazi di transizione e integrazione tra i sistemi urbani e i sistemi infrastrutturali del territorio e le reti dei centri;
- il sistema delle attrezzature sia a rete che puntuali di livello territoriale e urbano.

I soggetti promotori, che presentano le richieste di finanziamento, sono:

Comuni singoli o associati oppure le Province e le Regioni, previa intesa con i Comuni interessati.

I promotori devono favorire la più ampia partecipazione degli altri soggetti pubblici locali nonché dei soggetti privati.

I finanziamenti che provengono dal Ministero dei lavori pubblici, Direzione generale del coordinamento territoriale, sono pari a circa 2,9 miliardi per ciascun programma, per uno stanziamento totale di 140 miliardi, e sono finalizzati prioritariamente alla definizione della fattibilità del programma.

Il finanziamento non attinge solo ai finanziamenti statali, ma possono concorrere anche risorse diverse:

- i finanziamenti europei del QCS 2000-2006 e dei prossimi Fondi Strutturali per le aree che ne possono beneficiare ( Ob.1, Ob.2, ecc.) ;
- i finanziamenti privati da destinare alla realizzazione di quota parte delle opere pubbliche e alla realizzazione delle opere private.
- le somme provenienti dai capitoli di bilancio del Ministero dei lavori pubblici, Direzione generale delle opere marittime e Direzione generale dell'edilizia statale, quando i PRUSST comprendono interventi inseriti nella programmazione delle stesse Direzioni;
- le somme provenienti dal fondo di rotazione per la progettazione della Cassa Depositi e Prestiti;
- i finanziamenti di altri Ministeri per la realizzazione delle opere di competenza già programmate;
- i finanziamenti delle Aziende pubbliche nazionali e locali per la realizzazione delle opere infrastrutturali e dei servizi pubblici;
- i finanziamenti degli enti locali;
- i finanziamenti privati da destinare alla realizzazione di quota parte delle opere pubbliche e alla realizzazione delle opere private;

- ulteriori risorse attivate con l'utilizzazione di prestiti del sistema bancario europeo ed, in particolare, con l'utilizzo di prestiti BEI finalizzati a questi scopi.

#### **4.2.3 P.R.U. - Programmi di recupero urbano**

I programmi di Recupero urbano si presentano come strumento finanziario per trasformare tessuti urbani consolidati e degradati, per favorire una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e migliorarne la qualità ambientale ed architettonica, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale.

Gli interventi, distinti in pubblici e privati, riguardano in particolare:

- acquisizione di immobili da destinare ad urbanizzazioni primarie o secondarie o edilizia residenziale pubblica mediante cessione gratuita, cessione volontaria, espropriazione, permuta, etc.;
- realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- opere di sistemazione ambientale e di arredo urbano delle aree e degli spazi pubblici;
- risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali;
- opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di fabbricati residenziali e non residenziali;
- realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali;
- ristrutturazione urbanistica.

I programmi di recupero urbano sono finanziati con le risorse di cui all'art.2, comma 2, della legge 179/92, pari a mld.288. A tali risorse si vanno ad aggiungere:

- mld 300 di cui all'art. 2, comma 63, lett.a) della legge 662./96 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"
- eventuali somme non utilizzate per contributi sui programmi ed interventi previsti dall'art.18 del D.L.152/91, convertito con modificazioni in legge 203/91
- mld 120 di risorse comunitarie per i programmi presentati dai comuni inseriti negli elenchi di cui all'obiettivo 1, aree depresse del mezzogiorno, e all'obiettivo 2, zone in declino industriale.

Possono richiedere i finanziamenti i comuni con popolazione superiore 300.000 abitanti ed i comuni con essi confinanti ovvero ricadenti in aree metropolitane da definirsi ai sensi della legge 142/90, i comuni capoluogo di provincia, gli altri comuni qualora la proposta di programma riguardi, per una percentuale significativa, aree industriali dismesse e i comuni ricadenti in ambiti urbani sovracomunali interessati da rilevanti fenomeni di trasformazione economica.

L'apporto di risorse private è reso possibile da accordi di programma, conferenze di servizi, tra comune e privati, in grado di assicurare decisioni in tempi certi e accelerati.

Al soggetto privato è però richiesto di contribuire finanziariamente alla realizzazione di opere pubbliche in misura ulteriore a quanto già previsto per legge e in maniera proporzionale ai benefici economici che consegue.



#### **4.2.4 Contratti di quartiere**

##### **a) Contratti di quartiere I**

I Contratti di Quartiere consistono in progetti di recupero urbano (edilizio e sociale) promossi dai Comuni in quartieri segnati da diffuso degrado.

Una novità è il tentativo di coinvolgere direttamente gli abitanti del quartiere nell'elaborazione dei progetti.

Per la componente edilizio-urbanistica, i Contratti dovranno rinnovare i caratteri edilizi, puntare al risparmio energetico (pannelli solari, teleriscaldamento) e migliorare la qualità abitativa e insediativa.

Per la componente di sperimentazione, gli interventi prevedono restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e ristrutturazione urbanistica.

L'obiettivo fondamentale è quello di stimolare con gli interventi di edilizia sovvenzionata e opere di urbanizzazione, altri finanziamenti pubblici e privati per iniziative di carattere sociale.

La legge 662/96 (art. 2 comma 63 lett.b), destina 200 miliardi a interventi sperimentali. A tale importo si aggiungono 100 miliardi di cui alla lett. c) del medesimo comma ed articolo della citata legge. Dato l'importo dei fondi disponibili, è stato ritenuto opportuno fissare i limiti minimo (3 miliardi) e massimo (20 miliardi) dei finanziamenti del singolo intervento.

Le finalità individuate possono essere completamente raggiunte solo qualora, in aggiunta agli investimenti di recupero attinenti il settore dell'edilizia residenziale pubblica, siano presenti ulteriori iniziative poste in essere da altre amministrazioni pubbliche (ministeri, regioni, enti locali, enti pubblici),

nonché da parte di associazioni senza fini di lucro, organizzazioni del volontariato e operatori privati, orientate a promuovere l'occupazione e lo sviluppo economico e sociale degli ambiti urbani degradati da riqualificare.

## **B) Contratti di quartiere II**

Si tratta di una riedizione dei contratti di quartiere promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici che beneficia di minor vincoli di destinazione. Il comma 1 dell'art. 4 della legge 8 febbraio 2001, n. 21, prevede che il Ministero dei Lavori Pubblici promuova un programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città e che preveda, allo stesso tempo, misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa.

I "Contratti" appartengono alla famiglia dei cosiddetti "Programmi Complessi" ed hanno, per la loro natura integrata, stretta analogia con Programmi di Iniziativa Comunitaria come "Urban" o con i "Contrats de Ville" ampiamente sperimentati in Francia.

I contratti di quartiere II saranno proposti dai Comuni al Ministero delle infrastrutture e la graduatoria sarà regionale.

Il "Contratto di Quartiere" ha come obiettivo primario quello della promozione del territorio in coerenza con i programmi per lo sviluppo umano a livello locale promossi dalle Nazioni Unite e soprattutto nel quadro di riferimento dell'AGENDA 21, così come definita a Rio nel 1992 e dei principi per il governo locale adottati internazionalmente nel 1994 con la "Carta di Aalborg".

In sostanza si tratta di generare determinate azioni quali:

- l'infrastrutturazione,
- la valorizzazione delle risorse storiche ed ambientali,
- il sostegno alle imprese locali che cercano l'innovazione,
- la lotta ai fenomeni di degrado sociale,
- il rilancio dell'immagine del territorio in modo da attrarre investimenti compatibili con uno sviluppo sostenibile,
- la valorizzazione delle relazioni locali di ogni settore e dei flussi di informazione per garantire connessioni tra sviluppo locale e mercato globale.

Per la realizzazione dei "programmi innovativi in ambito urbano destinati ai quartieri degradati" sono previsti 263.393.018,53 Euro.

Le regioni possono contribuire con risorse proprie, ovvero con i fondi provenienti da programmi attivati o promossi dall'Unione europea

Ulteriori risorse possono provenire da altre Amministrazioni dello Stato, da Comuni, IACP e soggetti privati interessati all'attuazione del programma.

### **6.3 Link di interesse**

**-<http://www.comeur.it/>**

Rappresentanza in Italia della Commissione europea.

**-<http://www.commissione-europea-mi.com/>**

Rappresentanza a Milano della UE.

**-<http://www.europa.eu.int/>**

"Europa" è il portale dell'Unione europea.

**- <http://www.europarl.it/>**

Parlamento europeo – Ufficio per l'Italia.

- **<http://www.formez.it/>**

- **<http://www.infrastrutturetrasporti.it/>**

Sito ufficiale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (già Ministero dei Lavori Pubblici).

- **<http://www.minindustria.it/>**

Sito ufficiale del Ministero dell'Industria

## 5. BUONE PRATICHE

### 5.1 La diffusione di una nuova cultura

Dipende dalle scelte politiche, operate a livello nazionale e comunitario, e più ancora dalla pressione dell'opinione pubblica, che questi programmi, una volta consolidati sul piano normativo e finanziario, oltre che a quello dei principi, si traducano in progetti realizzati,

Per l'impostazione e sviluppo di una linea di ricerca innovativa centrata sulle problematiche ambientali, è importante costruire iniziative sperimentali che dimostrino quanto è possibile fare, ed in questo senso, alle amministrazioni locali è riservato un ruolo molto importante di proposta politica e tecnica.

Sono varie le proposte in atto oggi in Europa finalizzati al miglioramento della qualità di vita in ambiente urbano e territoriale; si tratta di interventi pilota, realizzazioni sperimentali di edilizia residenziale e non, progetti di unità insediative ad alta qualità ambientale, quartieri ecologici, interventi puntuali e/o diffusi, che intendono proporsi come modelli di organizzazione, ma anche di valutazione e gestione, degli interventi atti al recupero della qualità ambientale del territorio.

Nelle esperienze più recenti, relative ad interventi di eco-trasformazione urbana, possono essere individuati alcuni temi o filoni prevalenti, corrispondenti ad altrettanti campi di interesse e di concreta applicazione:

- ricostruzione ecologica del paesaggio urbano e territoriale attraverso interventi di rinaturalizzazione di aree aperte degradate;
- trasformazione d'uso e riqualificazione ambientale di edifici ed aree produttive dismesse;
- risanamento di aree residenziali degradate e creazione di nuove unità insediative.

Si assiste all'avvio di un processo generalizzato di riqualificazione sociale ed ecologica delle strutture insediative, anche attraverso l'attivazione di nuove forme di partecipazione che vengono a costruire un patrimonio di esperienze ricchissimo per la definizione di metodologie e strumentazioni tecniche di intervento nella città nella misura della sfida ambientale che caratterizza l'attuale modo di fare sviluppo in ambito Europeo.

Fondamentale per la crescita di questo processo è la diffusione capillare delle esperienze ed è per questo che è necessaria la presenza di Banche dati sulle "Buone pratiche".

## **5.2 Il progetto GELSO**

Per definire il concetto di Buona Pratica, possiamo rinviare ad alcune definizioni utilizzate in documenti di lavoro predisposti nel 1997 dalla Direzione Ambientale dell'Unione Europea in fase di progettazione della propria Banca Dati e della rete integrata di data base della Commissione Europea.

Per buona pratica si intende "...un'azione, esportabile in altre realtà, che permette ad un Comune, ad una comunità o ad una qualsiasi amministrazione locale, di muoversi verso forme di gestione sostenibile a livello locale"(Fonte: [www.gelso.apat.it](http://www.gelso.apat.it)).

Il progetto GELSO (GEstione Locale per la SOstenibilità ambientale) dell'APAT risponde all'"esigenza di avere a disposizione una banca dati sulle buone pratiche per la sostenibilità locale che sia uno strumento di lavoro a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni, delle associazioni ambientaliste, dei tecnici, dei consulenti ambientali, dei cittadini e comunque di tutti coloro che siano interessati a quanto di innovativo si stia facendo nel campo dello sviluppo sostenibile".

La struttura adottata da Gelso è analoga a quella utilizzata dalla Direzione Generale dell'Unione Europea in modo da facilitare il trasferimento nella rete comunitaria di una selezione delle migliori buone pratiche italiane. Di ogni progetto viene verificato l'esistenza dei requisiti sulla sua effettiva "Bontà" da uno specifico gruppo di lavoro che, per conto di APAT, analizza, valuta e seleziona, tra tutte le pratiche disponibili, quelle da inserire nella Banca Dati GELSO. I criteri di valutazione sono (FONTE: arch. P. Franchini, Progetto GELSO):

a) Criteri di ammissibilità: il progetto in esame deve essere già avviato (o, quantomeno, finanziato), deve essere facilmente esportabile e ripetibile in altre realtà locali e deve essere coerente con gli obiettivi di qualità e target adottati in ambito nazionale e internazionale (Dichiarazione di Rio de Janeiro 1992 Agenda21, Carta di Aalborg 1994, Carta di Lisbona 1998, Carta di Ferrara 1999, Appello di Hannover 2000). Inoltre deve attuare almeno un obiettivo relativo obiettivi generali di sostenibilità sociale, economica ed ambientale.

b) Criteri di qualificazione: attuazione di almeno un obiettivo relativo ad un settore prioritario di intervento (Agricoltura, Edilizia e Urbanistica, Energia, Industria, Rifiuti, Territorio e Paesaggio, Trasporti, Turismo)

c) Criteri aggiuntivi di qualificazione: il progetto deve rispondere ad almeno due dei seguenti requisiti:

- Partnership: partecipazione e cooperazione fra discipline, settori e agenzie
- Integrazione: integrazione orizzontale tra settori politici e integrazione verticale fra livelli gerarchici
- Costruzione del consenso.
- Costruzione di una garanzia istituzionale.

### 5.3 Link di interesse



#### Good Practice in Urban Management and Sustainability

- exchange of experience of actions leading to improved urban management and sustainability -

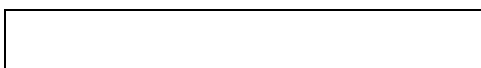
<http://europa.eu.int/comm/urban>



#### European Local Transport Information Service

- current transport measures, schemes and practices implemented in cities and regions across Europe -

<http://www.eltis.org>



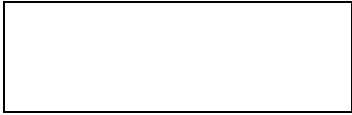
#### Regional Policy - Inforegio

- latest information on the European Union's action in support of regional development -

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







## European Local and Regional Energy Management Activities

- transfer of know-how between local and regional energy management agencies -  
<http://www.managenergy.net/>



## Best Practices Database

- solutions to the common social, economic and environmental problems of an urbanising world -  
<http://www.bestpractices.org/>



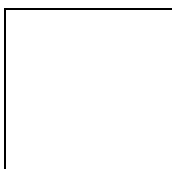
## European Good Practice Information Service

- guide to good practice in local sustainability for those working to develop sustainability initiatives -  
<http://cities21.com/europractice>



## European Academy of the Urban Environment

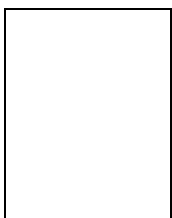
- SURBAN database on sustainable urban development in Europe  
<http://www.eaue.de/winuwd/default.htm>



Banca dati premio per le città  
sostenibili

- Iniziative premiate nelle edizioni 1999 e 2000 -

[http://www.minambiente.it/Sito/pcs/premio\\_fset.htm](http://www.minambiente.it/Sito/pcs/premio_fset.htm)



Le città sostenibili delle bambine e dei  
bambini

Le città sostenibili delle bambine e dei bambini

<http://www.cittasostenibili.minori.it/bancadati/index.htm>

FONTE: [www.gelso.apat.it](http://www.gelso.apat.it)

## 6. CONCLUSIONI

Recepire le problematiche della sostenibilità ambientale nella pianificazione del territorio, concependo l'ambiente non come variabile subordinata ma come elemento che regola e verifica in ogni fase il processo di ideazione, significa, per l'Architettura, costruire un'idea di progetto affatto nuovo. Ciò che oggi viene rimesso in gioco è piuttosto il rapporto che lega l'operatività tecnica con la domanda sociale, culturale, economica, espressa a livello delle decisioni politiche della collettività.

La categoria che istituzionalmente interpreta quella domanda, codificandola in termini tecnici per predisporla all'azione progettuale, è il dettato normativo. Il binomio norma-progetto, generatore e controllore delle trasformazioni ammissibili, deve trovare modi d'espressione e sviluppi che consentono da un lato, la garanzia dei bisogni della collettività in una prospettiva ecosostenibile, dall'altro il riconoscimento dei margini di autonomia e di sperimentazione del progetto, affinché il progetto stesso possa individuarsi come luogo di verifica del mandato espresso dalla comunità.

Il primo atto è la cancellazione della lunga tradizione prescrittiva.

L'atteggiamento culturale verso le questioni inerenti la salvaguardia ambientale, si è espresso, fino a pochi anni fa, attraverso un codice "conservazionista", che si è tradotto nelle leggi degli anni '30 relative alla "tutela", alla "protezione" di insieme di beni e di contesti territoriali giudicati di particolare "valore". Le norme imponevano in sostanza procedure a carattere meramente vincolistico, insensibile alle specificità culturali e ambientali.

Questa visione delle norme e della gestione appare ormai obsoleta: le condizioni di deresponsabilizzazione dell'individuo e dei Soggetti sociali sono progredite in modo tale da generare insensibilità e un diffuso malcostume: ne sono evidenti esempi non solo i diffusi e continui abusivismi

ma anche atteggiamenti di ostilità verso i “piani” che intervengono in modo specifico sugli aspetti ambientali .

Da più parti oggi, si tende a considerare globalmente il ruolo che la norma deve giocare nella dinamica sociale e dunque, sempre maggiore è la tensione verso formulazioni normative di carattere “prestazionale”, che forniscono un indirizzo piuttosto che un divieto, con l’obiettivo di favorire la “coscienza” individuale e collettiva e, con lei, il senso di responsabilità e di partecipazione profonda alla gestione di sé e del proprio ambiente.

Si tratta di intensificare la dialettica fra norma e progetto, affinché la norma non sia più l’a-priori che configura la liceità giuridica e predetermina la scelte formali, funzionali, tecnologiche ma piuttosto un “abaco dell’intelligenza progettuale”.

Nell’attività di pianificazione e controllo delle trasformazioni fisiche del territorio è oggi in atto una profonda revisione. In passato, nelle filosofie della pianificazione, e, più ancora, nella concreta amministrazione delle scelte e nella loro pratica attuazione, l’esigenza dello sviluppo, espresso attraverso categorie prevalentemente economiche, ha finito per emarginare i valori non monetizzabili del territorio. Oggi si tratta di operare organicamente in direzione di una politica di difesa globale del patrimonio ambientale.

In Italia, come in altri paesi, i segni di questa trasformazione sono ancora contraddittori, ma prendono a misurarsi con la prassi, e al di là dei risultati ancora limitati, preannunciano una mutazione profonda del rapporto fra sviluppo civile e uso delle risorse naturali.

Alle discipline dell’Architettura, in tutte le loro articolazioni tematiche e operative, appare riservato già oggi un ruolo singolare di anticipazione, sperimentazione progettuale e iniziativa pratica. Il nuovo mandato disciplinare riguarda la necessità di commisurare le volontà progettuali al

bisogno emergente di ricercare condizioni sostanziali di compatibilità ambientali, quindi una sintesi effettiva tra il bisogno di conservare le risorse ambientali e la pratica del loro uso, può essere solo il frutto di un ripensamento complessivo.

Con un paradosso di singolare valore paradigmatico, Bernardo Secchi ha osservato che “forse tutto l’ambiente dovrà essere progettato se vorrà essere conservato”. In realtà, affidare l’azione del “conservare” al comportamento progettuale cessa di essere un paradosso nel momento stesso in cui si individua il complesso dei valori ambientali come un sistema in evoluzione e si prende atto dell’imponenza delle sollecitazioni degenerative indotte su di esso dall’azione umana. A partire da questo momento, salvaguardia dell’esistente e sua riprogettazione vengono a costituire un binomio necessario, così come, in termini di strategia più generale, costituisce una necessità la riprogettazione dei modi di sviluppo della nostra civiltà.

Rimane il progetto come proposta interpretativa di una realtà specifica, come strumento riconoscibile del senso comune dagli utenti del territorio e da questi assumibili a riferimento la domanda di benessere ambientale che si traduca, presso le istanze del governo territoriale a tutti i livelli, nella sollecitazione di appropriate politiche dell’ambiente, dotandosi di una strumentazione normativa completa e avanzata per il controllo coordinato dei processi di trasformazione insediativi, visti nella loro complessità sistemica.

## Bibliografia

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Dipartimento per lo Sviluppo Sostenibile e per le Politiche del Personale e degli Affari Generali Direzione per lo Sviluppo Sostenibile 2002, *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*, Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 30 ottobre 2002, supplemento ordinario n. 205.

ANPA, 2000, Linee guida per le Agende 21 locali, Manuali ANPA, Roma.  
APAT, Manuali e Linee Guida 17/2003, 2003, Il Progetto Carta della Natura alla scala 1: 250000. Metodologia di realizzazione, Roma.

Sergio Caldaretti, Carlo Cellamare, Concetta Fallanca De Blasio, Alvaro Ronzani, 1995 *Ambiente e Piano. Un'introduzione al tema*, a cura di Sergio Caldaretti, Artigiana Multistampa Snc, Roma.

Commissione Europea, LIFE- Ambiente in azione. Ancora 56 buone notizie per l'ambiente europeo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2001.

Miguel Ruano, 1999, *Ecourbanismo-Ecourbanism. Sustainable Human settlements: 60 case studies*, Ed. Gustavo Gili, Barcellona.

Thomas Herzog, 1998, *Solar Energy in Architecture and Urban Planning*, Prestal, Munich.

Salvatore Dierna, 1994, L'innovazione normative e la cultura dell'ambiente, convegno "Una città secondo natura", Comune di Roma.

D. Frontero, Sogetti, strumenti e temi della disciplina urbanistica.

Istituto Nazionale di Urbanistica, 1999, *Relazione sullo stato dell'ambiente delle aree urbane in Italia*, Ministero dell'Ambiente, Roma.

Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione generale del coordinamento territoriale, *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, INU edizioni, Tivoli (Roma).

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 2003, Atti del convegno *Il paesaggio nelle Politiche Europee*, Roma.

## Allegato 1

### STORIA DI UN VERTICE: LE TAPPE DI AVVICINAMENTO A JOHANNESBURG

Il Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile è organizzato dalle Nazioni Unite e prevede la partecipazione di capi di Stato e di governo, rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative (ONG), del settore privato e di altri gruppi di interesse. Un percorso iniziato negli anni '70, quando per la prima volta 113 nazioni si sono incontrate a Stoccolma in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano (1972) e hanno riconosciuto "scopo imperativo per tutta l'umanità", assieme alla pace e allo sviluppo economico, la difesa e il miglioramento dell'ambiente. Tappa decisiva è stata la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, meglio nota come il Vertice della Terra, tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, nella cui dichiarazione finale si sottolinea come la crescita economica, nell'ottica di realizzare una società migliore, debba essere accompagnata dal processo sociale e dal rispetto ambientale.

#### 1972- STOCCOLMA(SVEZIA):

##### Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente Umano

Sono 113 le Nazioni che si incontrano e redigono un piano d'azione che prevede 109 raccomandazioni. Viene inoltre adottata una Dichiarazione recante 26 principi su diritti e responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente globale, per guidare l'azione umana e le politiche dello sviluppo. Nasce il programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite UNEP. Emerge la consapevolezza che le risorse naturali della terra devono essere tutelate attraverso pianificazioni strategiche e che la natura ha un ruolo fondamentale nell'economia.

#### 1987- RAPPORTO BRUNDTLAND:

##### Il nostro futuro comune

Negli anni '80 si fa luce l'esigenza di conciliare crescita economica ed equa distribuzione delle risorse in un nuovo modello di sviluppo. E' il concetto di "sostenibilità", intesa come un insieme di valori che interessa tutti i campi dell'attività umana, in modo trasversale e in una prospettiva di lungo termine, il principio organizzativo di questo paradigma. Gro Harlem Brundtland, Presidente della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo, istituita nel 1983 dall'ONU, presenta, su incarico delle stesse Nazioni Unite, il proprio rapporto e formula una efficace definizione di sviluppo sostenibile: "Lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri".

##### - I parte: preoccupazioni comuni

(...)La sostenibilità richiede una considerazione dei bisogni e del benessere umani tali da comprendere variabili non economiche come l'istruzione e la salute, valide di per sé, l'acqua e l'aria pulite e la protezione delle bellezze naturali(...)

##### - II parte: sfide collettive

(...) Nella pianificazione e nei processi decisionali di governi e industrie devono essere inserite considerazioni relative a risorse e ambiente, in modo da permettere una continua riduzione della parte che energie e risorse hanno nella crescita, incrementando l'efficienza nell'uso delle seconde, incoraggiandone la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti(...)

##### III parte: sforzi comuni

(...) La protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile devono diventare parte integrante dei mandati di tutti gli enti governativi, organizzazioni internazionali e grandi istituzioni del settore privato; ad essi va attribuita la responsabilità di garantire che le loro politiche,

programmi e bilanci favoriscano e sostengano attività economicamente ed ecologicamente accettabili a breve e a lungo termine (...)

#### 1992- RIO DE JANEIRO (BRASILE):

Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo UNCED

Sono rappresentati 178 Paesi e partecipano più di 100 capi di Stato ed oltre 1000 organizzazioni non governative. E' ormai chiara a tutti l'improrogabilità di un percorso universale per costruire uno sviluppo sostenibile che coinvolga tutti gli Stati. Vengono sottoscritti 5 documenti:

l'Agenda 21: il Programma d'Azione per il XXI secolo;

la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste;

la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici;

la Convenzione quadro sulla biodiversità;

la Convenzione di Rio su ambiente e sviluppo.

Per sovrintendere all'applicazione degli accordi nasce la Commissione per la Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (CSD) col mandato di elaborare indirizzi politici per le attività future e promuovere sia il dialogo sia la costruzione di partnership tra governi e gruppi sociali. In particolare, per quanto riguarda l'Energia si afferma che: "Un miglioramento globale dei consumi energetici e dell'ambiente non è pensabile senza un miglioramento nei paesi in via di sviluppo e nell'Europa centrale e orientale"

#### 1993- PIANO NAZIONALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE IN ITALIA

L'Italia recepisce l'orientamento delle politiche ambientali europee e il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) emana il primo Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, in cui si dichiara che: "lo sviluppo sostenibile è un nuovo modo di considerare ciò che ciascuno fa e il modo nel quale viene fatto. (...) Un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile non deve solo promuovere la conservazione delle risorse, ma anche sollecitare attività produttive compatibili con gli usi futuri".

#### 1994 – AALBORG (DANIMARCA):

Conferenza Europea sulle città sostenibili

Viene firmata la carta di Aalborg con la quale le città e le regioni si impegnano:

ad adottare l'Agenda 21 a livello locale;

ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile;

ad avviare una campagna di sensibilizzazione.

#### 1996 LISBONA (PORTOGALLO):

2° Conferenza Europea sulle città sostenibili

Si approva il Piano d'azione di Lisbona. Un passo significativo nella direzione della messa in pratica dei principi direttivi.

#### 1996 ISTANBUL (TURCHIA):

Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani: Habitat II

La Dichiarazione di Istanbul e l'Agenda Habitat sottolineano la necessità da parte degli Enti locali di adottare l'Agenda 21 come procedimento per la programmazione delle politiche e la pianificazione del territorio.

#### 1997 NEW YORK (STATI UNITI D'AMERICA):

Vertice sulla Terra (Rio +5)

Per valutare lo stato di attuazione dell'Agenda 21 si riunisce la Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGASS).



#### 1997 KYOTO (GIAPPONE):

Firma del protocollo

Impegna 34 Paesi industrializzati e dell'ex blocco socialista a ridurre complessivamente del 5,2% le emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra per il periodo 2008-2012. Per alcuni Paesi è prevista una riduzione maggiore (8% l'Unione Europea, 6% il Giappone). Per i Paesi in via di sviluppo sono fissati obiettivi minori.

#### 1999 FERRARA (ITALIA):

Conferenza di Ferrara

Al fine di identificare modelli di riferimento all'Agenda 21 locale a livello comunale, provinciale e regionale, le Amministrazioni pubbliche italiane danno vita al Coordinamento Agende 21 locali che hanno lo scopo di monitorare, diffondere e valorizzare le esperienze positive in atto. Nello stesso anno il Ministero dell'Ambiente italiano istituisce il Servizio per lo sviluppo sostenibile e viene designato l'organo preposto alla promozione e al coordinamento delle iniziative per lo sviluppo sostenibile.

#### 2000 HANNOVER (GERMANIA):

3° Conferenza europea sulle città sostenibili

Le città europee riconoscono il loro fondamentale ruolo nel processo di cambiamento degli stili di vita e dei modelli di produzione, consumo e sviluppo degli spazi. Sono 250 le autorità locali di 36 Paesi europei e delle regioni confinanti che si riuniscono per valutare i risultati conseguiti e concordare una linea comune d'azione.

#### 2001 VI PIANO D'AZIONE AMBIENTALE 2000/2010 DELL'UE:

“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”

Il Sesto Piano d'Azione, valutando che occorra intensificare tutte le misure volte ad affrontare i problemi ambientali, individua cinque indirizzi prioritari:

incentivare l'attivazione delle legislazione vigente; integrare le tematiche ambientali in tutte le strategie politiche, economiche e sociali; accrescere la responsabilizzazione dei cittadini; supportare la collaborazione con il mercato; incoraggiare la pianificazione e la gestione territoriale. Grande importanza è riservata all'informazione di cittadini e imprese perché si diffondano comportamenti sempre più rispettosi dell'ambiente.

#### 2001 GÖTEBORG (SVEZIA):

Vertice europeo

La Commissione Europea, su invito del consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, elabora una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche per uno sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico da proporre al vertice europeo di Göteborg nel giugno 2001. Adottata dalla commissione, la strategia concentra l'attenzione sui problemi che rappresentano una grave minaccia per il benessere futuro dell'Europa e contiene alcune proposte concrete per rendere più coerente il processo di elaborazione delle proprie politiche, indicando obiettivi specifici e le misure necessarie per il loro raggiungimento.

Da ENERGIE RINNOVABILI n.1/2003 dossier “Johannesburg: la grande scommessa dello sviluppo sostenibile”, edita da ARTECH PUBLISHING, Milano.

## ALLEGATO 2

### CARTA EUROPEA PER L'ENERGIA SOLARE IN ARCHITETTURA E PIANIFICAZIONE URBANA

Il presente testo è stato elaborato da Thomas Herzog, nell'ambito di un progetto READ per la Commissione Europea DG XII nel 1994/95, discusso ed approvato nel contenuto dagli architetti europei che lo portano avanti.

#### Preambolo

Attualmente il consumo della metà dell'energia in Europa è impiegato per la gestione degli insediamenti umani. In aggiunta un 25% si deve stimare per il traffico. Per sopperire a questo fabbisogno di energia vengono impiegate ingenti quantità di combustibile fossile non rinnovabile, una risorsa, questa, che non sarà più disponibile per le generazioni future. I processi impiegati nella conversione dei combustibili in energia, inoltre, causano emissioni che hanno un permanente effetto negativo sull'ambiente. Oltre a ciò, coltivazioni intensive senza scrupoli, uno sfruttamento distruttivo dei materiali grezzi e una riduzione in tutto il mondo di superfici di terreno a destinazione agricola, ci stanno conducendo verso una progressiva diminuzione degli habitat naturali.

Questa situazione esige un rapido e fondamentale riorientamento del nostro modo di pensare, progettare, costruire, prerogativa essenziale degli architetti e delle istituzioni coinvolte nello sviluppo degli insediamenti umani. Le forme e i caratteri del nostro futuro ambiente costruito devono basarsi su un approccio che comporta l'assunzione di responsabilità nei confronti dell'ambiente, e l'uso della potenziale ed inesauribile energia del sole.

Il ruolo dell'architettura quale professione responsabile è quello di dare espressione a questa forma di rispetto. In futuro gli architetti dovranno esercitare un' influenza più decisiva di quanto essi ne abbiano avuto in passato nella concezione e pianificazione di strutture urbane ed edilizie, nell'utilizzazione dei materiali e sistemi complessi, e di conseguenza nell'impiego dell'energia.

Lo scopo del nostro lavoro in futuro deve quindi essere quello di progettare edifici e spazi urbani in maniera tale da salvaguardare le risorse naturali ed impiegare quanto più ampiamente possibile forme rinnovabili di energia per evitare molti dei possibili indesiderabili sviluppi.

Per il conseguimento di questi risultati, sarà necessario da un lato modificare le strutture esistenti per l'istruzione e la formazione professionale, dall'altro individuare sistemi di energia innovativi e formularne i relativi modelli di distribuzione, gli standards, le norme statuarie e le leggi.

#### Le figure professionali

Architetti ed ingegneri devono concepire i loro progetti sulla base di una conoscenza delle condizioni locali, delle risorse esistenti e dei principali criteri che regolano l'impiego di forme diverse di energie rinnovabili e di componenti e tecniche eco-compatibili.

In vista delle responsabilità che essi sono chiamati ad assumere, il loro ruolo nella società deve essere potenziato nell'indirizzare un approccio in armonia con la natura delle compagnie di progettazione non indipendenti e dalle imprese dello sviluppo.

Nuove filosofie progettuali devono essere sviluppate in maniera tale da incrementare la consapevolezza che il sole è fonte di calore e di luce; perché il consenso per l'applicabilità dell'energia solare nell'edilizia da parte del grande pubblico può essere solamente ottenuto attraverso convincenti idee rese visibili ed esempi realizzati.

Ciò significa che:

- città, edilizia e loro componenti devono essere interpretati come sistema complesso di flussi di materia e di energia;
- la pianificazione dell'impiego di forme d'energia con un sereno impatto ambientale deve partire da un punto di vista olistico. La conoscenza professionale di tutte le relazioni, condizioni e possibilità funzionali, tecniche e progettuali, è condizione preliminare per la creazione di un'architettura moderna;
- l'ampio corpo della conoscenza delle condizioni che governano il clima interno degli edifici, costantemente in via di espansione, lo sviluppo dell'impiego di energia solare, e la capacità di simulazione, calcolo e misurazione devono essere sistematicamente rappresentate e rese disponibili in una forma chiara, comprensibile ed applicabile;
- l'esperienza pratica e in generale il completamento della formazione degli architetti e degli ingegneri deve essere messo in relazione con le esigenze future; ciò può avvenire con sistemi relazionati mutuamente tra di loro su vari livelli, usando le facilitazioni offerte dai nuovi media. Scuole, università ed associazioni professionali sono oggi chiamate ad esercitare importanti scelte.

## Gli insediamenti umani

La specifica situazione locale, la vegetazione esistente ed il tessuto edificato, i fattori climatici e topografici e la vasta gamma di forme di energia disponibile ed ecologicamente sostenibili, viste in relazione alla durata e all'intensità del loro uso devono, tanto quanto i vincoli locali, essere tutti analizzati e valutati come substrato di riferimento per ogni singolo progetto di pianificazione.

Le risorse naturali disponibili in un certo luogo, specialmente sole, vento e calore geotermico, potrebbero essere utilizzate per la climatizzazione degli edifici e potrebbero riflettersi nella stessa concezione del programma della forma. Dipendendo dalla situazione geografica, dalla forma fisica, dalla composizione dei materiali e dall'uso a cui una struttura è finalizzata, i vari modelli esistenti ed emergenti di sviluppo dell'organismo edilizio entreranno in relazione reciproca con i seguenti fattori locali:

- dati climatici (angolo di elevazione del sole, irraggiamento solare stagionale e regionale, temperatura atmosferica, forza e direzione del vento, periodi in cui i venti ricorrono, quantità di precipitazioni, etc.);
- grado di esposizione, aspetto degli spazi aperti e superficie del terreno (angolo di incidenza, forma, profilo, proporzione, scala, etc.);
- sito, geometria, dimensione e volume degli edifici circostanti, formazioni topografiche, aree con acque e vegetazione (cambiamento di forma dell'ombra, riflessione, volume, emissione, etc.);
- adattabilità delle masse terrestri esistenti a diventare accumulatori termici;
- flussi di movimenti umani e meccanici;
- tipologie edilizie esistenti ed eredità architettonica.

## Componenti e tecniche dell'edilizia

Gli strumenti e gli spazi urbani aperti dovrebbero essere progettati in modo tale che una quantità minima di energia basti loro per l'illuminazione e serva in termini di calore utile per l'acqua calda e per scopi di riscaldamento, refrigerazione, ventilazione e generazione dell'elettricità dalla luce naturale. Le soluzioni per soddisfare tutte le esigenze rimanenti andrebbero scelte tra quelle che tengono conto dei criteri di un bilancio energetico globale sostenibile e che si conformano con il più innovativo livello di conoscenza tecnica nell'impiego di forme di energia compatibili con l'ambiente.

L'impiego di materiali, forme di costruzione, produzione tecnologica, trasporto, assemblamento e smontaggio delle componenti di un edificio devono pertanto tener conto del loro contenuto energetico e del loro ciclo di vita.

- Dovrebbe essere data la preferenza all'uso di materiali grezzi che siano disponibili in quantità adeguate e a costruzioni che abbiano un'energia primaria minimale/energia grigia contenuta.
- Il riciclaggio dei materiali dovrebbe essere garantito, ai fini dell'eventuale riuso o per realizzazioni ecologicamente sostenibili.
- Le strutture portanti e la pelle degli edifici devono essere di notevole durabilità e garantire un alto grado di efficienza nell'impiego di materiali, lavoro ed energia, ed una minimizzazione dei costi di messa in opera.
- Gli strumenti costruttivi che servono per l'impiego attivo e passivo dell'energia solare e che possono facilmente adattarsi alla costruzione, al progetto, alle esigenze modulari e dimensionali, dovrebbero essere soggetti ad un'ulteriore sviluppo e dovrebbe essere data loro una priorità nell'utilizzazione.
- Nuovi sistemi e tecnologie costruttive dovrebbero suggerire in un edificio semplici interventi di integrazione, di rimozione e manutenzione.

## Regime d'uso

In funzione del loro bilancio energetico, gli edifici dovrebbero essere considerati come sistemi di autocontrollo capaci di operare uno sfruttamento ottimale di forme di energia sostenibili per l'ambiente, al fine di venire incontro alle differenti esigenze. Si dovrebbe sviluppare una sorta di sistemi permanenti in grado di garantire differenti utilizzazioni a lunga durata.

- Le funzioni dovrebbero essere distribuite in pianta e sezione in maniera tale da tener conto dei gradi di temperatura e delle zone termiche.
- La progettazione e realizzazione degli edifici e la scelta dei materiali dovrebbe essere basata su un concetto flessibile, cosicché i cambiamenti d'uso successivi possono essere realizzati con un dispendio minimo di materiali e di energia.
- La permeabilità della pelle di un edificio a luce, calore e aria e la sua trasparenza, devono essere controllate e suscettibili di modificazione, in modo che esso possa reagire al cambiamento delle condizioni climatiche locali (schermatura dai raggi solari, protezione contro il riverbero, deflessione delle luce, ombreggiamento, protezione termica temporanea, ventilazione naturale regolabile).
- Dovrebbe essere possibile venire ampiamente incontro ad esigenze di comfort attraverso una progettazione dell'edificio che incorpori misure passive con un effetto diretto. I restanti bisogni energetici in termini di riscaldamento, refrigerazione, elettricità, ventilazione ed illuminazione, si potrebbero soddisfare con l'uso di sistemi attivi forzati attraverso forme di energia ecologicamente sostenibile.

La tecnica e le risorse energetiche impiegate in un edificio dovrebbero essere appropriate alla funzione che esso svolge.

## La città

Le forme d'energia rinnovabile offrono un'importante occasione per rendere la vita delle città più attraente. Nei campi del rifornimento energetico e delle infrastrutture di trasporto, l'uso di questo tipo di energia dovrebbe essere portato al massimo livello attraverso la opportuna conformazione dell'edificio. Le costruzioni esistenti dovrebbero essere vissute quanto più possibile in maniera pratica. La combustione di carburante di natura fossile deve essere drasticamente ridotta. La relazione tra città e natura dovrebbe essere sviluppata fino a raggiungere una simbiosi tra i due elementi. Alterazioni e menomazioni che si realizzano in spazi pubblici o in edifici esistenti, a volte causate dall'insediamento di nuove costruzioni, devono tener conto dell'identità storica e culturale del sito e delle condizioni geografiche e climatiche del territorio.

La città deve presentarsi nella sua interezza come un organismo durevole self-contained. Deve essere possibile controllare i costanti cambiamenti del suo uso e del suo aspetto, così come delle tecnologie in esse applicate, in maniera da assicurare un minimo di alterazione e un massimo di conservazione delle risorse. Le città sono risorse in forme costruite ed hanno un alto contenuto di energia primaria. Per il raggiungimento di un'integrazione più vicina al globale equilibrio della natura, il territorio circostante, gli edifici e gli spazi aperti, le infrastrutture, i sistemi di trasporto e di comunicazione, devono tutti essere soggetti ad un costante processo di modificazione e ricostruzione che segua cicli naturali di rinnovo.

Le forme di strutture urbane e paesaggistiche che si vengono a creare devono essere governate dai seguenti fattori ambientali e bioclimatici:

- orientamento del sole, delle strade e delle strutture degli edifici
- controllo delle temperature e impiego della luce del giorno nell'ambito pubblico
- topografia (forma della terra, esposizione totale, situazione generale)
- direzione ed intensità del vento (allineamento delle strade, spazi pubblici riparati, ventilazione sistematica, corridoi cold-air)
- vegetazione e distribuzione delle aree piantumate (rifornimento di ossigeno, consolidamento pulviscolare, ombreggiamento, frangi di vento)
- idrogeologia (relazione tra acqua e sistemi waterway).

Funzioni urbane, ad esempio abitazione, produzione, servizi, attività culturali e per il tempo libero, dovrebbero essere tutte mutuamente coordinate, dove questo sia possibile e compatibile dal punto di vista funzionale e sociale. In tal modo può essere ridotto il volume di traffico veicolare. La produzione e di servizi possono svolgere un ruolo di reciproco completamento e possono essere usati in maniera intensiva ed efficiente.

Ai pedoni e ai veicoli che non utilizzano propellenti a combustione fossile, deve essere riservato un trattamento privilegiato nelle aree urbane. I trasporti pubblici dovrebbero godere di un supporto sociale, i bisogni di parcheggi dovrebbe essere ridotto ed il consumo di petrolio e di altri combustibili minimizzato.

Un attento uso del territorio attraverso il perseguimento di una ragionevole densità nei nuovi schemi di pianificazione, unitamente ad un programma di sviluppo, può aiutare a ridurre le spese per infrastrutture e servizi di trasporto e a limitare lo sfruttamento indiscriminato di ulteriori aree di terreno. Dovrebbero anche essere implementate le misure atte a ristabilire un bilancio ecologico.

Negli spazi pubblici di città grandi e piccole, occorrerebbe compiere importanti passi per migliorare il clima urbano, il controllo della temperatura, la protezione al vento e gli specifici sistemi di riscaldamento e refrigerazione di tali ambienti.

### Firmatari:

Alberto Campo Baeza, Madrid E  
 Victor López Coteló, Madrid E  
 Ralph Erskine, Stockholm S  
 Nikos Fintikakis, Athens GR  
 Sir Norman Foster, London GB  
 Nicholas Grimshaw, London GB  
 Herman Hertzberger, Amsterdam NL  
 Thomas Herzog, Munich D  
 Knud Holscher, Copenhagen DK  
 Sir Michael Hopkins, London GB

Francois Jourda, Lyon F  
 Uwe Kiessler, Munich D  
 Hennig Larsen, Copenhagen DK  
 Bengt Lundsten, Helsinki FI  
 David Mackay, Barcelona E  
 Angelo Mangiarotti, Milan I  
 Manfredi Nicoletti, Rome I  
 Frei Otto, Leonberg D  
 Juhani Pallasmaa, Helsinki FI  
 Gustav Peichl, Vienna A

Renza Piano, Genova I  
 Josè M. de Prada Poole, Madrid E  
 Sir Richard Rogers, London GB  
 Francasca Sartogo, Rome I  
 Hermann Schroder, Munich D  
 Roland Schweitzer, Paris F  
 Peter C. von Seidlein, Stuttgart D  
 Thomas Sieverts, Berlin D  
 Otto Steidle, Munich D  
 Alexandros N. Tombazis, Athens GR