

**Convegno Nazionale INU 2006.**  
**URBANISTICA & ARCHITETTURA.**  
**“Il ruolo del progetto Urbano nella riqualificazione della città contemporanea”**

**Il II Rapporto APAT sulla qualità dell’ambiente urbano: gli strumenti di pianificazione ambientale a scala locale**

*Silvia Brini, Patrizia Lucci, Rosalba Silvaggio*

*APAT- Servizio Aree Urbane - Dipartimento Stato dell’ambiente e metrologia ambientale*

A fine 2003 l'APAT (*Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e per i servizi Tecnici*) ha avviato il Progetto “Qualità ambientale nelle aree metropolitane italiane”.

Gli obiettivi del Progetto, riferito alle principali realtà urbane italiane e condotto con la collaborazione di soggetti tecnico-scientifici di livello nazionale e internazionale quali l’ENEA (Ente per le nuove tecnologie, l’Energia e l’Ambiente) e l’OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) insieme al sistema delle Agenzie regionali per la protezione dell’ambiente e agli Enti locali, riguardano la raccolta e l’analisi di informazioni di interesse ambientale, quali elementi di supporto, in materia di tutela e risanamento dell’ambiente, per i decisori locali.

Gli obiettivi del Progetto tendono quindi a garantire una visione armonizzata e condivisa dei dati, l’individuazione delle difficoltà di assunzione di provvedimenti adeguati, la proposta di azioni mirate al superamento degli ostacoli individuati.

Principale prodotto del Progetto è il Rapporto annuale “Qualità dell’ambiente urbano”, del quale è in preparazione la terza edizione, che si propone quale strumento di supporto ai processi di pianificazione e di governo dell’ambiente urbano, attraverso contributi di analisi e discussione. Fra i temi trattati lo stato delle principali matrici ambientali ed i contesti territoriali di riferimento, i principali fattori di pressione, gli strumenti di pianificazione a scala locale (compresi i processi di Agenda 21 locale).

Nell’ambito del II Rapporto APAT è stato affrontato il complesso sistema degli strumenti di pianificazione locale e gli elementi di valutazione delle politiche dal punto di vista della loro efficacia, in particolare alla scala urbana/metropolitana, mettendo a punto uno schema metodologico per la ricostruzione dell’intero “sistema” dei piani che riguardano l’ambiente urbano attuati dalle amministrazioni delle città. Il tema è trattato nel contributo “*Il sistema delle politiche ambientali urbane: uno schema di analisi e applicazione a Milano*”<sup>1</sup>, ove la valenza ambientale dei piani viene intesa quale dichiarazione, negli obiettivi o nelle finalità del piano, della tutela dell’ambiente o di un suo settore specifico. Lo schema adottato suddivide gli strumenti individuati, riguardanti i programmi che disciplinano specifici settori ambientali e gli strumenti del complesso settore urbanistico, in *strumenti di pianificazione obbligatori* e *strumenti di pianificazione opzionali*

---

<sup>1</sup> Cfr F.Alessandrini, I.Beretta, S.Scipioni, R.Zoboli “Il sistema delle politiche urbane: schema di analisi e applicazione a Milano” in II Rapporto APAT Qualità dell’ambiente urbano, Ed 2005.

e *volontari*, inclusi quelli urbanistici, rilevanti ai fini delle politiche ambientali urbane. Viene quindi definito uno schema di indagine, finalizzato a verificare con le amministrazioni quali siano gli strumenti, il loro stato di attuazione, i loro contenuti dal punto di vista ambientale, i legami tra di essi.

Una prima applicazione dello schema è stata effettuata nel Comune di Milano, dove gli strumenti di pianificazione (le Risposte nello schema DPSIR<sup>2</sup>) si articolano intorno a due macroaree particolarmente rilevanti: trasporti/qualità dell'aria e urbanistica/territorio/suoli urbani.

La macroarea trasporti/qualità dell'aria presenta una sinergia grazie alla quale la programmazione a lungo termine (PUM) si incrocia con quella a breve e medio termine, affidata ai vari strumenti attuativi.

Per quanto concerne invece la macroarea urbanistica/territorio/suoli urbani emerge l'esistenza di una pluralità di diversi strumenti che, se pur singolarmente ben studiati, nell'interazione reciproca tendono a generare nella macchina amministrativa rallentamenti e ostacoli procedurali.

L'analisi sulla realtà milanese rileva la sopravvivenza di un Piano Regolatore piuttosto datato e via via sempre più inadeguato a rispondere ai crescenti bisogni di rinnovamento della città che, intrecciandosi con una discreta mole di varianti e con molteplici strumenti attuativi, dà vita ad un quadro d'insieme di difficile interpretazione.

A ciò si aggiunge la mancanza di integrazione tra il settore mobilità ed il settore urbanistica con la conseguente mancanza di sinergia tra le strategie adottate ai due livelli.

Per quanto infine attiene al processo di Agenda 21, l'esperienza milanese è ancora in fase iniziale, tale da non permettere una vera interazione con gli strumenti di pianificazione esistenti

Allo scopo di avere un quadro il più possibile completo, a livello delle quattordici aree metropolitane oggetto dell'analisi del II Rapporto APAT sulla Qualità dell'Ambiente Urbano<sup>3</sup>, in riferimento ai temi della pianificazione a scala locale con valenza ambientale, è stato realizzato un primo *screening* dei piani e dei programmi presenti ai diversi livelli di attuazione, affrontato nel contributo di INU *"I temi ambientali nel governo delle aree metropolitane"*.<sup>4</sup> Qui, in linea con una chiave interpretativa legata alle prospettive per un governo integrato del territorio e dell'ambiente, l'analisi riporta da un lato alla dimensione urbana (livello comunale) dall'altro all'area vasta (livello provinciale), rapportandosi agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, ai piani di governo del territorio di matrice ambientale ed a quelli parzialmente ibridi, appartenenti alla pianificazione strategica. Sempre in riferimento alla dimensione locale ed all'area vasta, l'analisi sui piani ne distingue la natura in generale e settoriale.

---

<sup>2</sup> Metodologia DPSIR (Determinanti, Pressioni, Stati, Impatti, Risposte)

<sup>3</sup> Le città di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Trieste, Cagliari, Palermo, Catania, Messina.

<sup>4</sup> Cfr. P. Avarello, V. Di Palma, A. Fidanza, A. Filpa *"I temi ambientali nel governo delle aree metropolitane"*, in II Rapporto APAT Qualità dell'ambiente urbano, Ed. 2005.

Al fine di una omogeneità di lettura dei documenti di governo delle realtà urbane considerate, data l'estrema variabilità riscontrabile nell'impostazione e nei contenuti, è interessante l'assunzione, quale paradigma di riferimento, della “*Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile*”, nota come “*Carta di Aalborg*”. La scelta è dovuta al valore simbolico della Carta stessa ed alla sua diffusione nel nostro territorio (nel caso particolare è stata sottoscritta dalla maggior parte delle aree metropolitane considerate) nonché al suo obiettivo prioritario, rappresentato dal proporre principi di governo e linee di azione concrete, finalizzate ad incrementare il livello di sostenibilità, nei vari ambiti. La coerenza degli strumenti di governo analizzati con le indicazioni proposte dalla *Carta di Aalborg* è stata assunta quale indice di penetrazione delle tematiche ambientali nei diversi livelli di pianificazione. L'analisi condotta consente alcune considerazioni. La prima riguarda il rapporto tra la *pianificazione generale* e la *pianificazione settoriale*, con un progressivo incremento della seconda, dotata di maggiore efficacia e potenzialità di realizzazione. E' recente infatti un rinnovato interesse nei confronti della pianificazione strategica, con effetti riscontrabili a lunghi periodi. Altro elemento emerso riguarda la prevalenza delle iniziative a scala locale su quelle di area vasta, riscontrabile nelle molteplici esperienze di strumenti settoriali che si rapportano alla *Carta di Aalborg*, il che ci riporta al ruolo centrale svolto dai diversi livelli di governance.

Le realtà analizzate rilevano un discreto incremento nell'attivazione di politiche legate allo sviluppo sostenibile, sia per ciò che riguarda i processi di Agenda 21 locale in senso stretto che per quanto concerne le attività di politica territoriale, il che conferma il pur lento e difficoltoso processo di affermazione degli strumenti di pianificazione di matrice ambientale, in atto nelle attività di governo delle aree urbane. La molteplicità delle relazioni tra gli atti di pianificazione urbanistico-territoriale e gli strumenti di pianificazione ambientale, definendo quale “*pianificazione ambientale*”<sup>5</sup> “una pianificazione i cui contenuti regolativi traggono rilevanza amministrativa dall'affermazione e dalla tutela dell'interesse ambiente”<sup>4</sup>, affiancati dalle diverse azioni che sono in grado di incidere sulla definizione della qualità ambientale, individua un momento di estrema complessità nella gestione del territorio.

E' da definire se Agenda 21 possa costituire lo strumento principale di una effettiva integrazione o sia destinata a rimanere uno strumento addizionale all'interno del complesso sistema delle politiche ambientali urbane.

Quanto emerso dal caso di Milano conferma gli esiti dell'analisi svolta da INU e riflette alcune problematiche di governo ambientale, rapportabili e riscontrabili in generale nelle realtà urbane del nostro Paese:

- la determinazione con cui i governi locali esercitano le funzioni a loro attribuite dai processi di decentramento e la difficoltà di utilizzare i piani regolatori tradizionali alla luce delle attuali fasi ed istanze di governo territoriale ;

- la complessa articolazione degli strumenti, che riflette la complessità delle funzioni amministrative nazionali e che comporta un eccesso di pianificazione;
- la ricerca di strumenti di pianificazione vocati al raccordo, all'affiancamento dell'esistente, alla sperimentazione.

Nell'ambito della Strategia europea per l'ambiente urbano si è tentato di dare una risposta alle problematiche sopra elencate introducendo il Piano di Gestione dell'Ambiente Urbano. La Comunicazione intermedia "Verso una Strategia Tematica sull'ambiente urbano"<sup>6</sup>, presentata nel 2004 riteneva dovesse essere resa obbligatoria per le città con popolazione superiore a 100.000 abitanti l'adozione di un piano di gestione ambientale, tale da garantire un'azione attiva e integrata di tutti gli aspetti ambientali dell'area urbana considerata, a medio e lungo termine, assicurando la continuità temporale dei processi avviati.

La Comunicazione definitiva, licenziata a gennaio 2006, prendendo atto delle numerose esperienze e normative già predisposte da diversi Stati membri al fine di imporre una gestione integrata, ha rinunciato al carattere di obbligo a livello comunitario, raccomandando vivamente alle autorità locali l'adozione di misure opportune capaci di garantire una armonizzazione delle diverse politiche ed azioni in campo ambientale. E' ribadita l'efficacia di approcci integrati, con "obiettivi chiaramente definiti, accettazione delle responsabilità, procedure di monitoraggio dei progressi compiuti, consultazione pubblica, revisione, audit e rendicontazione"<sup>7</sup>, tali da garantire una migliore pianificazione e risultati più significativi.

---

<sup>5</sup> cfr ns nota n.4.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Verso una Strategia tematica sull'ambiente urbano" 11.02.2004, COM(2004)60 definitivo

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano", 11.01.2006