

COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(90) 218 def.

Bruxelles, 25 luglio 1990

LIBRO VERDE SULL'AMBIENTE URBANO

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento

INDICE

INTRODUZIONE	1
PRIMO CAPITOLO : IL FUTURO DELL'AMBIENTE URBANO	6
1. Città e urbanizzazione	6
La diffusione dell'urbanizzazione	7
La città come progetto	7
Gli elementi di un approccio europeo	8
Il ruolo delle città	9
La creatività	9
2. L'ambiente urbano	10
Complessità dell'ambiente urbano	11
L'inquinamento urbano	14
L'ambiente edificato	22
La natura in città	25
3. Le cause fondamentali del degrado urbano	25
Il funzionalismo	26
La produzione e l'organizzazione del lavoro	26
La distribuzione e il consumo	27
Alberghi, ristoranti e abitazioni	28
Il turismo	29
Comunicazioni e mobilità	29
SECONDO CAPITOLO : VERSO UNA STRATEGIA COMUNITARIA PER L'AMBIENTE URBANO	31
1. Obiettivi del miglioramento dell'ambiente urbano	31
2. Fattori che frenano una gestione efficace dell'ambiente ..	32
3. Orientamenti per migliorare l'ambiente urbano	34
4. Strumenti per l'azione comunitaria	35

5. Campi d'azione	39
5.1. Pianificazione urbana	40
5.2. Trasporti urbani	42
5.3. Tutela e valorizzazione del patrimonio storico delle città europee	46
5.4. Tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale all'interno delle città	47
5.5. Gestione delle acque	48
5.6. Industrie urbane	48
5.7. Gestione dell'energia urbana	49
5.8. Rifiuti urbani	51
5.9. Dati comparati sullo stato dell'ambiente urbano	52
5.10. Iniziative d'informazione	52
5.11. Iniziative sociali	53
5.12. Collaborazione interregionale	54
6. Sommario delle linee d'azione proposte	54
7. Le prossime iniziative	57

Allegato 1 : Articoli del Trattato riguardanti l'ambiente

INTRODUZIONE

Affrontare i problemi dell'ambiente urbano comporta necessariamente il superamento di ogni approccio settoriale. Per quanto sia utile fissare, mediante direttive e raccomandazioni, dei livelli per la qualità dell'aria e dell'acqua, per l'inquinamento acustico, ecc., per poter elaborare soluzioni definitive ai problemi ambientali che minacciano le nostre città è necessario analizzarne le cause profonde, occorre valutare le scelte sociali ed economiche che costituiscono la base reale del problema.

L'"emergenza ambientale" all'interno delle città è da considerarsi come spia di un loro stato di crisi che ci obbliga a ripensarne i modelli organizzativi e le logiche che ne hanno guidato lo sviluppo. Certamente non tutte le città d'Europa presentano gli stessi problemi: ai diversi livelli di sviluppo, ed anche a diverse latitudini, corrispondono diverse fenomenologie urbane. Questo "libro verde" vuole essere un primo momento di riflessione e di approfondimento di tale problematica, individuando possibili linee di azione.

Ci si può chiedere perchè la Commissione delle Comunità Europee abbia sentito l'esigenza di affrontare i problemi delle città e del loro ambiente, perchè questi problemi non possano essere affrontati e risolti in sede locale e quale sia il possibile contributo della Comunità in questo campo.

E' importante notare che la maggior parte delle politiche comunitarie ha ripercussioni dirette o indirette sulle aree urbane. L'articolo 130 R del trattato, emendato dall'Atto unico, prevede un'azione della Comunità intesa a proteggere la qualità dell'ambiente, comprendendo anche le zone urbane. (Il testo completo di tale articolo figura nell'allegato 1).

Vi sono già diverse azioni comunitarie che riguardano l'ambiente urbano - l'aria, l'acqua, il rumore e i rifiuti - e di conseguenza la qualità della vita nelle città stesse. Vi sono poi altre azioni della Comunità dirette alla conservazione del patrimonio architettonico che costituisce la ricchezza culturale ed artistica delle nostre città. Inoltre, gli investimenti della Comunità attraverso il Fondo di Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale hanno un notevole impatto sulle città delle zone meno sviluppate e di quelle in declino industriale.

Oltre a queste politiche più direttamente destinate alle città, molte altre politiche settoriali, industriali e di ricerca della Comunità in settori quali i trasporti, l'energia e gli affari sociali si ripercuotono sullo sviluppo delle nostre città. E' pertanto importante individuare chiaramente e controllare l'impatto di queste politiche.

Il primo obiettivo di ogni azione intesa a migliorare l'ambiente urbano è la singola città. Tuttavia, per ottenere un miglioramento sensibile è necessaria un'azione a livello nazionale e comunitario, con funzioni e responsabilità dei singoli attori chiaramente definite nell'ambito di una partnership comune. A livello della Comunità, le diverse politiche settoriali devono tenere debitamente conto dei problemi delle zone urbane convergendo verso una strategia comune a favore delle città europee.

La necessità di giungere ad una visione integrata dell'ambiente urbano già stata ribadita nel quarto programma di azione in materia ambientale (1987-1992) nel quale si afferma che "un primo punto è quello di considerare in quale misura i fondi strutturali esistenti della Comunità (in particolare il Fondo Regionale Europeo) possano essere diretti verso programmi ambientali globali che assicurino un adeguato livello di fondi disponibili per permettere alla Comunità di partecipare adeguatamente, insieme alle autorità pubbliche e all'industria locale, alle iniziative di rinnovamento urbano che tengano conto dei requisiti sia della politica ambientale che regionale". A tal fine sarà forse necessario un apposito strumento finanziario.

Il programma di azione prevede inoltre che la Commissione prepari un rapporto da sottoporre al Consiglio " in cui si esamini come i settori pubblici e privati e altri settori interessati possano lavorare insieme per la riabilitazione di alcune aree urbane...".

Inoltre, bisogna tener presente che la soluzione dei problemi urbani contribuirà in misura notevole alla soluzione dei problemi ecologici generali più pressanti, per esempio quelli dell'effetto serra e delle piogge acide. Infatti è nelle città che vi è la massima concentrazione di popolazione e di attività economica, e di conseguenza anche di emissioni inquinanti. E' sempre nelle città che vengono prese le decisioni più importanti, a lungo termine e spesso irreversibili, relative a investimenti di infrastrutture per i rifornimenti energetici, lo smaltimento dei rifiuti, il trattamento delle acque e i trasporti.

Un intervento comunitario a favore dell'ambiente urbano risponderà infine alla crescente domanda delle città stesse che chiedono più ampie possibilità di scambiarsi informazioni ed esperienze pratiche. La Commissione è al corrente del fatto che altre organizzazioni, in particolare il Consiglio d'Europa, hanno incoraggiato la cooperazione interregionale sui problemi urbani. Nell'elaborazione delle politiche dei programmi comunitari la Commissione terrà conto del lavoro progettato o già svolto dal Consiglio d'Europa, per esempio delle iniziative in materia di rinnovamento urbano o di tutela degli edifici storici, affinché le varie iniziative siano tra loro complementari e rappresentino inutili doppioni.

La Commissione ha un ruolo cruciale in questi scambi. Le città europee devono affrontare problemi comuni, anche se diversi nei particolari, spesso non sono al corrente di quanto è stato fatto o è in corso altrove. Nella preparazione di questo libro verde è emerso chiaramente che le città europee chiedono alla Commissione di porre rimedio a tale situazione.

Metodologia

Il libro è stato concepito innanzitutto come strumento conoscitivo delle varie problematiche delle città europee, in vista di soluzioni adeguate ai problemi reali. A questo fine, abbiamo organizzato un'ampia consultazione con gli amministratori e i responsabili della gestione dei problemi urbani, con il mondo professionale e culturale per raccogliere informazioni e punti di vista, problemi e possibili soluzioni.

Sono stati organizzati sei convegni internazionali sui seguenti temi principali:

(1) Aree industriali dismesse

Si tratta di una problematica assai diffusa e comune a molte città europee con un passato industriale. Generalmente tali aree sono localizzate in posizione strategica per permettere una dotazione di servizi e infrastrutture di vario genere a ridosso del centro. Gli esempi della Pirelli-Bicocca di Milano, del Lingotto di Torino, i progetti per le ex aree industriali di Bilbao, Rotterdam, Birmingham, Barcellona, ed altri ancora, dimostrano l'attualità del tema.

Spesso, al riuso di tali aree industriali, corrisponde anche una volontà di riprogettare il destino della città, inventandone una nuova immagine, una idea-forza in grado di renderla di nuovo appetibile sia sul piano degli investimenti produttivi che su quello residenziale. E' spesso in questi progetti che si agitano le idee più stimolanti e innovative.

In alcuni casi, le attività industriali sono solo parzialmente abbandonate, e si pone allora il tema della coesistenza con altre funzioni urbane.

A questa problematica sono stati dedicati due convegni, quello di Bruxelles (giugno '89) e quello di Terni (dicembre '89) più direttamente centrato sui problemi specifici delle città siderurgiche.

(2) La periferia urbana

Il processo di crescita della città ha generato, in forme più o meno vistose, grandi quantità di territorio densamente edificato che a stento riusciamo a definire città, non avendo quelle caratteristiche sia fisiche (stratificazione storica, razionalità e gerarchia urbane, monumenti, ecc.) sia sociali (servizi culturali, attrezzature di vario genere) che fanno di un centro abitato un insieme organico e identificabile, nel quale gli individui si riconoscono secondo un principio di appartenenza.

Questi territori senza qualità, ripetitivi e monotoni come un segnale morse, assediano le parti più strutturate della città e rappresentano spesso i serbatoi della violenza, della droga e dell'emarginazione. Si tratta dei tipici problemi della nostra società contemporanea che ora sono oggetto di particolari attenzioni da parte delle amministrazioni a tutti i livelli.

Il convegno di Lovanio (ottobre '89) ha dibattuto questa problematica, affrontando il tema della "frammentazione" dello spazio urbano, indicando alcuni esempi di riprogettazione di queste parti di città per renderle vivibili e per metterle in relazione, non solo funzionale ma anche formale, con il resto dell'organismo urbano, tendendo alla loro trasformazione da sacche di residenze poco qualificate a parti coerenti con l'insieme.

Nei prossimi anni, una buona parte dei progetti e finanziamenti interesseranno questi due argomenti prioritari: le zone abbandonate e le periferie urbane. Più in generale, la città tramandata dal secolo scorso offre numerose opportunità di rinnovamento: caserme, ospedali, stazioni ferroviarie, macelli ed altri grandi edifici dell'ottocento possono essere sostituiti oppure adibiti ad un'utilizzazione completamente diversa, contribuendo così a migliorare la qualità delle città.

(3) La qualità dell'ambiente urbano, gli spazi pubblici e le aree verdi

Gli spazi "vuoti", piazze, parchi e zone analoghe che caratterizzano le nostre città, sono aggrediti dai manifesti pubblicitari e dalle macchine, e in periferia spesso mancano del tutto. Per creare un ambiente di qualità non basta disseminare panchine, vasi di piante o cestini per i rifiuti nelle zone pedonali, ma è necessario elaborare un progetto articolato.

Nel convegno di Roma, che si è tenuto nel dicembre 1989, sono stati esaminati alcuni esperimenti in questo settore in corso in Gran Bretagna, a Barcellona, a Roma stessa e a Rotterdam.

(4) Inquinamento urbano nell'Europa settentrionale e meridionale

I due convegni di Avignone, (dicembre 1989), e Brema, (gennaio 1990), si sono occupati dei problemi pratici e più immediati dell'ambiente urbano e delle possibilità di aiuto comunitario per affrontarli.

Dal momento che nel primo convegno sono stati esaminati i problemi delle città meridionali e nel secondo quelli delle città settentrionali, è stato possibile fare anche un raffronto, tenendo presente le differenze esistenti, non solo quelle climatiche, ma anche quelle dovute alla storia, alla cultura e alla struttura sociale. In ambedue i convegni sono stati esaminati i problemi dell'inquinamento atmosferico e acustico, dello smaltimento dei rifiuti urbani, dell'acqua e dell'inquinamento del suolo.

I sei convegni ora citati sono stati della massima utilità nella preparazione del libro verde. Essi hanno consentito di raccogliere osservazioni di prima mano, informazioni sui progetti in corso e dati recenti.

Infine, non va trascurata l'importanza dell'approccio orizzontale che è alla base del libro. Infatti, se tutti gli aspetti che minacciano l'ambiente urbano fossero stati trattati separatamente, si sarebbe giunti a soluzioni a breve termine, che rappresentano per lo più palliativi o misure provvisorie. Non basta preoccuparsi per la qualità dell'aria solo quando, come avviene puntualmente ogni inverno, il fenomeno dell'"inversione" rende irrespirabile l'aria di molte città. In questo modo si adottano misure di "emergenza" che non affrontano le

cause reali del problema. E' invece necessario procedere ad un esame critico delle strutture urbane, del loro funzionamento e del loro sviluppo: solo così sarà possibile individuare i rimedi più adatti a migliorare l'ambiente urbano.

E' inoltre evidente che le città continueranno a rappresentare un elemento cruciale per lo sviluppo economico e sociale dell'Europa, sebbene il mutamento tecnologico induca a pensare il contrario. Infatti è senz'altro vero che le vecchie città siderurgiche o di cantieristica navale, come Liverpool, Sheffield, Lille, la zona della Ruhr e Genova subiscono il contraccolpo del mutamento strutturale, che sorgono zone non urbane di attività economiche collegate con il settore elettronico, per esempio nelle Fiandre, nel Sud della Francia oppure nella zona Tiburtina a Roma, e che la comunicazione globale consente di svolgere, nel villaggio globale, attività decentrate, servizi finanziari, di ricerca e produzione integrata, grazie all'assistenza a distanza del computer.

Tuttavia, paradossalmente, la facilità delle comunicazioni a lunga distanza aumenta l'esigenza dei contatti diretti. Solo la città offre questa possibilità, grazie alla sua densità di popolazione e alla sua funzione di centro delle comunicazioni. Lo sviluppo creativo dei servizi e prodotti moderni implica la presenza di una grande varietà di contributi diversi e specializzati, offerti più facilmente dall'ambiente urbano. La "cultura" non è più confinata alla vita privata, ma svolge una parte sempre più importante nella creatività economica.

La maggior parte delle città europee ha smesso di crescere a dismisura come una persona giunta a maturità ha cominciato a riflettere sul proprio scopo, la propria struttura e le scelte per il futuro. Vi sono senz'altro delle eccezioni nelle zone meridionali, dove l'emigrazione rurale continua a gonfiare alcune città, oppure in città quali Berlino, che devono assorbire nuovi immigrati di altro tipo. Tuttavia, è forse soprattutto in queste città continuamente sotto pressione che si pongono i problemi fondamentali che riguardano la qualità dell'ambiente.

In linea generale la crescita della popolazione si è stabilizzata. Attualmente l'attenzione non è più diretta verso la creazione di nuovi quartieri, ma piuttosto verso il miglioramento e il rinnovamento di quelli esistenti. Questo processo riguarda non solo l'ecologia in senso stretto, ma anche l'architettura. I centri storici delle città europee sono stati deturpati dalla costruzione di parallelepipedi anonimi di stile internazionale. Per ricreare un insieme armonico, non è sufficiente riproporre superficialmente alcuni elementi stilistici. E' piuttosto necessario richiamarsi alla tradizione nella scelta dei materiali, nella diversità degli edifici e nella molteplicità delle destinazioni. La semplice zonizzazione del territorio urbano deve essere sostituita da una città-progetto in grado di garantire una nuova qualità di vita sociale ed economica.

PRIMO CAPITOLO : IL FUTURO DELL'AMBIENTE URBANO

1. Città e Urbanizzazione

Fin dal Medio Evo lo sviluppo sociale, culturale ed economico dell'Europa si è basato sulla città: basti pensare alla potenza delle città-stato italiane, alla prosperità delle città anseatiche e delle grandi città portuali europee, all'importanza delle capitali dei principati e dei regni, alla creatività delle città universitarie come Bologna, Praga, Parigi o Coimbra. Le città europee recano i segni delle battaglie tra città e campagna, tra dominanti e dominati, ricchi e poveri, a testimonianza del ruolo svolto nello sviluppo sociale ed economico, ruolo che esse continuano a svolgere come hanno ancora dimostrato i fatti di Lipsia nel 1989.

La storia comune ha conferito alle città alcuni aspetti ricorrenti: le strade e i vicoli dei centri medievali; le grandi opere realizzate dai principi del secolo dei lumi; le grandi trasformazioni dell'800 e dei primi del '900; la crescita delle periferie e dei quartieri dormitorio, affiancati successivamente dalla creazione di enormi centri commerciali; il declino dei centri urbani come zona residenziale per le classi medio-alte, in diverse città, a favore di attività commerciali ed amministrative specializzate; e infine l'invasione del traffico, le autostrade urbane, l'architettura mediocre ed uniforme, uguale nel centro e nella periferia.

Alle soglie del 2000 le città europee continuano a rappresentare il centro dell'attività economica, dell'innovazione e della cultura. Di conseguenza l'amministrazione e la gestione dell'ambiente urbano e la qualità della vita degli abitanti che lo popolano non si limitano alla preoccupazione per il benessere fisico della popolazione urbana della Comunità. Si tratta infatti di garantire la qualità della "civiltà" nelle sue principali manifestazioni economiche, scientifiche e sociali.

Ma si può parlare di "città" o sarebbe piuttosto preferibile pensare in termini di "aree urbane"? I termini del passato ci impediscono forse di comprendere appieno le nuove realtà. Il concetto più ampio di zona urbana cerca di descrivere un fenomeno tipico della nostra epoca, nel quale il centro storico - già di per sé estremamente cambiato - è circondato da una periferia di quartieri dormitorio o di villette a schiera. Le zone urbane sono divise e nel contempo legate da una rete di vie di comunicazione, autostrade e ferrovie, che provvedono a un movimento costante delle persone e delle merci.

I limiti e la struttura della periferia non sono più chiaramente definiti. L'"area urbana" nega di per sé il concetto stesso di città, in quanto rappresenta un fenomeno "posturbano", molto lontano dall'immagine tradizionale della città preindustriale e dalla città dell'800. Alcuni esperti dell'OCSE e dell'ONU evitano il concetto di "urbs" e preferiscono parlare di "insediamenti umani", forse per distinguerli dalle riserve naturali o da altre zone geologiche non abitabili.

La diffusione dell'urbanizzazione

L'urbanizzazione, più che in termini di insediamento, va intesa come modello di comportamento individuale e sociale. I modelli di consumo, reti di informazione e le relazioni sociali non si limitano più ai rapporti di vicinato o alla famiglia, nel senso ampio del termine, del villaggio preindustriale. In questo senso si può affermare che gran parte della Comunità condivide uno stesso stile di vita.

Le città europee si assomigliano tra loro anche per un altro motivo: tutte tendono ad accentrare i meno abbienti in ghetti nel centro storico oppure nei quartieri di periferia. Questo fenomeno genera a sua volta nuova diversità, perché gli abitanti tradizionali della città, gli immigrati dalle zone rurali, i nuovi immigrati europei e non europei, trovano a dover coabitare in una situazione non sempre facile. Gli stili di vita "stranieri" e rurali si inseriscono solo lentamente nell'uniformità imposta dai consumi e dalla produzione moderna e rinnovano costantemente la già notevole varietà che costituisce una delle caratteristiche della vita urbana.

La città come progetto

Ci si può chiedere se la diffusione delle "zone urbane" e dei diversi stili di vita abbia cancellato il concetto di "città". E' vero che, fatte salve rare eccezioni, le città attuali hanno ben poco in comune con quelle del '700 e dell'800. Tuttavia, negli ultimi decenni, si è assistito ad una riscoperta dell'importanza della vita urbana e ad un crescente apprezzamento per la qualità di vita nelle città europee.

Ciò è dovuto in parte al fallimento della periferia: la mancanza di vita sociale, la povertà culturale, la monotonia visiva, il tempo sprecato negli spostamenti, laddove la città offre densità e varietà, una combinazione efficace di risparmio di tempo e risparmio energetico, di funzioni sociali ed economiche; offrendo inoltre la possibilità di restaurare il patrimonio architettonico tramandatoci dal passato. Le "zone urbane" sono solo un concetto statistico. Le città sono invece progetto di un nuovo stile di vita e di lavoro. "Città" è il termine appropriato se si vuole parlare di ecologia urbana.

Il mercato interno contribuirà ad accelerare il processo di internazionalizzazione, con ovvie conseguenze per la coesione sociale, il funzionamento economico e la qualità della vita nelle città.

Il ruolo che svolgono alcune città come centro di attività terziaria risulta potenziato. Sebbene tale processo stimoli lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro, può favorire nello stesso tempo la costruzione di uffici al centro delle città aggravando i problemi di circolazione, riducendo la molteplicità e l'articolazione della vita cittadina e aumentando l'esodo verso le periferie. I centri rischiano così di restare luoghi di residenza per le fasce più deboli della società e per gli immigrati, con alcune isole per i più ricchi.

Altre città si troveranno invece ai margini delle zone di sviluppo economico. Si tratta delle città che hanno partecipato solo scarsamente all'industrializzazione del XIX e del XX secolo, o la cui vita economica è fondata su settori industriali attualmente in declino.

Lo sviluppo accelerato e il declino economico dovuti ai processi internazionali, sui quali la singola città non può esercitare alcun controllo, pongono le amministrazioni cittadine di fronte a compiti difficili, talvolta impossibili.

Si assiste attualmente ad un aumento della concorrenza per gli investimenti tra regioni e tra città. Le città più centrali approfitteranno senz'altro dell'internazionalizzazione dell'economia. In altre città la preoccupazione per l'aumento dell'occupazione indurrà le amministrazioni ad offrire non solo vantaggi fiscali e "aree verdi" urbane, ma anche a ripetere gli errori del passato e a permettere uno sviluppo di scarsa qualità ambientale.

Gli elementi di un approccio europeo

Gli elementi principali di una visione europea del problema delle città sono due. Il primo è dato dal fatto che la città europea può ancora essere salvata. I problemi che essa condivide con le città di altri continenti, ricche o povere che siano, per esempio congestione del traffico, baraccopoli nel centro e nella periferia, infrastrutture inadeguate, inquinamento, sono generalmente molto meno marcati. Le maggiori pressioni esercitate sulle città, dovute all'aumento della popolazione e all'immigrazione rurale, sono ormai in gran parte superate in Europa, dove rimane piuttosto la crescita economica che può fornire gli strumenti finanziari e tecnologici necessari per ovviare ai danni che essa stessa produce.

Il secondo elemento tipicamente europeo è costituito dall'impegno tradizionale dell'Europa nei confronti della cosiddetta "coesione sociale". I problemi delle regioni più povere si riversano su tutte le città della Comunità; di conseguenza, è in queste che dovranno concentrarsi gli sforzi per giungere a condizioni di vita più giuste. Le città sono state e, come dimostra l'esempio dell'Europa orientale, continuano ad essere i centri nei quali si sviluppa la democrazia. Nel mondo occidentale il detto "Stadtluft macht frei" - l'aria della città rende liberi - assume un nuovo significato per quanti cercano di liberarsi da una vita senza prospettive e senza lavoro.

Le maggiori pressioni sulle città sono causate dal benessere e dalle crisi economiche europee. Analogamente, è l'Europa in quanto tale che usufruisce dell'efficienza economica, della stabilità sociale e della bellezza delle sue città. Di conseguenza, in collaborazione con le amministrazioni nazionali e locali, la Comunità può e deve contribuire al miglioramento del patrimonio comune e assumersi parte delle responsabilità.

Il ruolo delle città

La crescita urbana è il risultato di fattori economici, sociali, culturali e politici:

- la dinamica economica: la città è sinonimo di prossimità, offre la possibilità di contatti e attività diverse che ne fanno un veicolo di informazione e un centro creativo. E' questa capacità di riunire i soggetti economici che partecipano a tutte le fasi della produzione, della ricerca e dei consumi che attira le imprese nei centri urbani.
- La dinamica sociale: la città concentra diverse strutture sociali (asili nido, ospedali, servizi sociali, ecc.) che risultano sempre più importanti in un contesto di emarginazione e sottoccupazione, disoccupazione e povertà. E' proprio questa concentrazione di problemi sociali che consente di attuare politiche specifiche per porvi rimedio. La città offre inoltre diverse possibilità di lavoro e anche per questo esercita un potere di attrazione. Più in generale, città significa possibilità di scelta: scelta di rapporti sociali, di istruzione, di servizi e di lavoro.
- La dinamica culturale: dato il contesto sociale nel quale si inserisce, il ruolo culturale della città dipende dalla densità, dalla prossimità e dalla scelta. Questi fattori contribuiscono sia alla "produzione" della cultura sia al suo "consumo". Inoltre, il patrimonio storico della città consente di svolgere attività economiche collegate direttamente con la cultura, turismo compreso.
- La dinamica politica: più che altrove, la città deve rispondere direttamente alla domanda dei cittadini di buon governo. E' un luogo nel quale è possibile, e sempre più praticata, la partecipazione diretta, e nel quale l'individuo può sviluppare liberamente i propri valori personali e civici. Infatti, non è un caso che i termini utilizzati per indicare la sovranità politica siano "citizen, citoyen, cittadino e Bürger".

La creatività

L'importanza economica e sociale della città si basa, in ultima analisi, sulla facilità di comunicazione offerta dalla densità spaziale e sulla grande varietà di persone e istituzioni che si avvalgono di tali possibilità. Il telefono e il computer non possono sostituirsi a molti tipi di comunicazione che vanno oltre la semplice informazione; al contrario, le comunicazioni elettroniche efficienti aumentano la richiesta di contatti diretti. Ciò è particolarmente vero per tutte le decisioni collettive basate su giudizi di merito e per gli scambi di informazioni che danno luogo a risposte inaspettate e impreviste e che portano alle vere innovazioni. Lo spostamento fisico e le telecomunicazioni si completano a vicenda per creare un ambiente urbano che attira le attività economiche e gli abitanti che vivono e lavorano in città.

In sostanza, le comunicazioni urbane generano la creatività scientifica, organizzativa, sociale e intellettuale, che è uno dei motori di sviluppo dell'era postindustriale.

Gli elementi che contrastano questa fonte di creatività sono, da un lato l'espansione selvaggia in ambiti semi-rurali che contribuisce a isolare l'individuo, e dall'altro le politiche di assetto del territorio estremamente parcellizzate che creano enclavi funzionali e ghetti sociali nei quali coabitano solo persone simili: per esempio i campus universitari ai limiti della città, i centri amministrativi bancari nel centro, le zone industriali prive di servizi e lontane dalle abitazioni. Sia gli insediamenti periferici che l'estrema specializzazione sono legati all'ambiente urbano: essi esistono perché offrono una via di uscita ai guasti della città, alla povertà e all'inquinamento. Pertanto, ricreare la città multifunzionale dell'Europa dei cittadini è un progetto sociale ed economico per il quale la "qualità della vita" non è un lusso ma una necessità.

Non vi sono alternative all'impegno per un'Europa delle città. A volte, le statistiche dalle quali risulta una riduzione della popolazione di alcune città, vengono citate come prova del loro declino, ma le periferie che accolgono queste migrazioni continuano a dipendere dalle città per la loro vitalità economica e sociale.

Se in alcune città prosegue il movimento verso la periferia - e in tal caso il centro è occupato da nuclei familiari a basso reddito e da centri di uffici - in altre è stato riscoperto l'interesse e lo stimolo a tornare a vivere in città. Affinché tale tendenza prosegua, occorre creare le migliori condizioni ambientali: ridurre il rumore, migliorare la qualità dell'aria, restituire agli abitanti gli spazi non costruiti occupati da parcheggi o dal traffico. Queste esigenze sono descritte più in dettaglio nella parte che segue. L'ultimo capitolo esamina le cause profonde del degrado urbano per le quali è necessario ripensare strategie operative a tutti i livelli politici.

2. L'ambiente urbano

Gli aspetti ambientali nelle realtà urbane sono sempre stati problematici. Il rumore era già un problema nell'antica Roma; il traffico bloccava le strade della Parigi del '700; nell'800 e nel '900 si sono moltiplicate le analisi dell'inquinamento e dei danni causati agli abitanti delle città, in particolare ai più poveri.

Tuttavia, in quest'ultimo secolo la qualità della vita urbana è sensibilmente migliorata. Verso la fine dell'800 le abitazioni sono state collegate con le reti fognarie e di distribuzione dell'acqua. Solo verso il 1950 le città si sono adoperate per ridurre l'inquinamento atmosferico causato dal riscaldamento domestico a carbone. Questi miglioramenti hanno portato tra l'altro ad una più elevata speranza di vita e ad una riduzione della mortalità infantile.

Rimangono ancora molti problemi, che però sono spesso meno appariscenti e di conseguenza anche meno sentiti. Infatti i sistemi delle fognature urbane hanno sicuramente migliorato la condizione sanitaria delle città, ma inquinano i fiumi e gli oceani nei quali si riversano. Alcuni tipi di inquinamento sono evidenti solo in alcune parti di città.

Altri problemi, per esempio l'inquinamento atmosferico causato dalle industrie e dalle automobili, il rumore degli aeroplani, ecc., sono spesso sottovalutati perché si notano solo in determinati momenti o per brevi periodi.

Gli effetti di molti di questi fattori inquinanti si notano nel lungo periodo, e spesso si notano meglio nei danni causati alla natura o agli edifici che non nel lento deterioramento della salute umana.

La salute degli abitanti delle città desta sempre maggiori preoccupazioni: essa risulta infatti minacciata dal traffico urbano molto denso; l'ossido di carbonio dei tubi di scappamento tende a depositarsi nei tunnel e nei parcheggi sotterranei e causa danni al sistema respiratorio, inibisce l'assorbimento dell'ossigeno da parte dell'emoglobina e porta talvolta negli anziani ad ictus cerebrale.

Gli idrocarburi residui della combustione incompleta reagiscono alla luce con altri agenti inquinanti generando irritazioni agli occhi e danni al sistema respiratorio. Dalla reazione con il NOX è prodotto l'ozono che causa a sua volta problemi respiratori, tosse e danneggia il sistema immunitario.

Anche il piombo è un pericoloso agente inquinante emesso dagli autoveicoli, ma questo problema dovrebbe essere risolto dalla legislazione relativa alla benzina senza piombo.

Solo ora si comincia ad individuare i danni alla salute causati dagli agenti inquinanti che si trovano all'interno degli edifici. La vernice al piombo degli alloggi più vecchi è la causa di molti casi di avvelenamento di bambini. L'amianto, utilizzato su vasta scala come isolante, è considerato attualmente un grave problema. L'inalazione di fibre di amianto danneggia gravemente i polmoni e può causare una forma rara ed incurabile di cancro. Ne è scaturito un ampio dibattito per stabilire se sia preferibile eliminare l'amianto dagli edifici oppure se esso non crei meno danni rimanendo dov'è, dal momento che la rimozione crea rischi supplementari.

Anche altri materiali da costruzione contengono sostanze pericolose, per esempio formaldeide, fibre minerali, mercurio e radon. Gli effetti tossici di queste sostanze sono aggravati dalla tendenza ad un isolamento totale degli edifici.

A livello psicologico il rumore può causare gravi danni agli abitanti delle città, inducendo i sintomi fisici tipici dello stress ed un comportamento più aggressivo. L'inquinamento acustico può infine causare problemi di sordità.

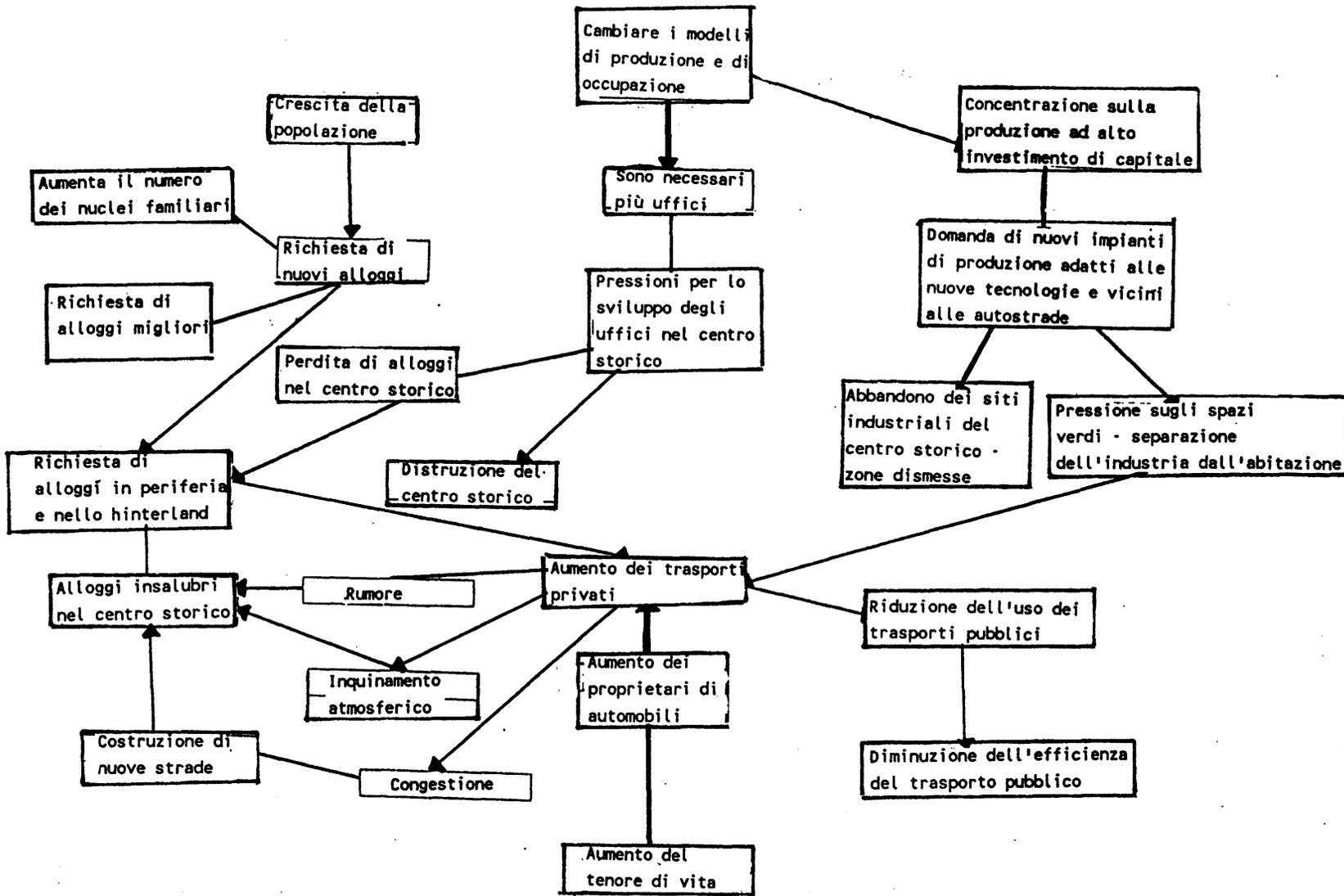
2.1. Complessità dell'ambiente urbano

I problemi dell'ambiente urbano sono numerosi e vari. Per semplificare la presentazione li suddivideremo in tre capitoli:

- l'inquinamento urbano: l'aria, l'acqua, il rumore, il suolo, i rifiuti
- l'ambiente edificato: grandi arterie, strade, edifici, spazi aperti, spazi ricreativi
- la natura: la fauna e la flora in città.

Nell'esame dei singoli problemi non va però dimenticato il fatto che il "sistema urbano" rappresenta un tutto complesso e correlato. (La figura 1 illustra in modo schematico alcune delle relazioni che si ripercuotono sullo sviluppo urbano e sull'ambiente della città).

La dimensione di queste correlazioni dimostra il rischio di decisioni specifiche: la soluzione di un problema è spesso la causa di un altro. Per una gestione efficace dell'ambiente urbano è necessario mettere a punto una strategia basata su una considerazione globale del sistema urbano, con un processo decisionale integrato per tutti i settori chiave. Solo poche città possiedono una struttura amministrativa in grado di garantire tale integrazione, particolarmente difficile quando si tratta di pianificare l'assetto del territorio e il sistema dei trasporti. Infatti, benché la città sia il centro dell'attività economica, con le conseguenze per l'ambiente che tale fatto comporta, essa non può essere isolata dalla regione nella quale si trova. Date queste interrelazioni tra città e hinterland, tutte le politiche dovrebbero essere elaborate nell'ambito di un contesto più ampio che prenda in considerazione la pianificazione dell'intera regione.



Correlazioni esistenti nel sistema urbano

Figura 1

2.2. L'inquinamento urbano

Le zone urbane, data la concentrazione al loro interno di popolazione e di attività economiche, presentano percentuali elevate di elementi inquinanti. Nonostante un'attenzione sempre maggiore e una vasta ricerca nel settore dei problemi ecologici, mancano dati comparati sui principali indicatori ambientali. Anche quando i dati esistono, i raffronti e le interpretazioni sono complicati dalle differenze nella raccolta e nelle tecniche di misurazione.

Le ricerche scientifiche hanno comunque dimostrato gli effetti negativi che l'inquinamento atmosferico, dell'acqua e del rumore, un inadeguato sistema di smaltimento dei rifiuti e l'inquinamento del suolo hanno per la salute. Di conseguenza, nell'ultimo decennio la Commissione delle Comunità Europee ha stabilito una serie di obiettivi qualitativi in materia ambientale. La parte che segue esamina i problemi che si presentano in ciascuno di questi settori.

2.2.1. L'inquinamento atmosferico

Le zone urbane sono soggette a diversi agenti inquinanti. Le conseguenze per la salute di tali agenti, alcuni dei quali cancerogeni, vanno dai disturbi respiratori alle irritazioni degli occhi e della pelle. Essi danneggiano inoltre l'ambiente edificato e quello naturale. La maggior parte degli agenti inquinanti atmosferici proviene da tre fonti: l'industria, gli autoveicoli e la combustione dei combustibili fossili per riscaldamento o per produzione elettrica.

Il contributo delle fonti industriali all'inquinamento atmosferico varia notevolmente da una città all'altra, dipende dalla densità e dal tipo di industria insediata in una zona, dalla sua ubicazione e dall'adozione di eventuali misure di controllo delle emissioni o di dispersione delle emissioni nell'ambiente circostante. Gli effetti di un grave inquinamento atmosferico possono essere devastanti: nel 1952 a Londra lo smog causato dalle emissioni di anidride solforosa ha provocato la morte di 5.000 persone.

L'inquinamento industriale non è un problema che riguardi esclusivamente le città. Le norme per le emissioni stabilite a livello nazionale ed internazionale sono spesso commisurate a problemi più vasti, come quelli delle piogge acide o dell'effetto serra. L'inquinamento urbano causato dalle industrie è regolamentato sia attraverso "valori guida" per la qualità dell'aria sia con norme per le emissioni.

I problemi dell'inquinamento atmosferico correlati ai trasporti e al riscaldamento degli edifici dipendono strettamente dal funzionamento interno della città. La tabella 1 illustra il contributo delle attività con un elevato consumo di energia all'aumento del livello di inquinamento.

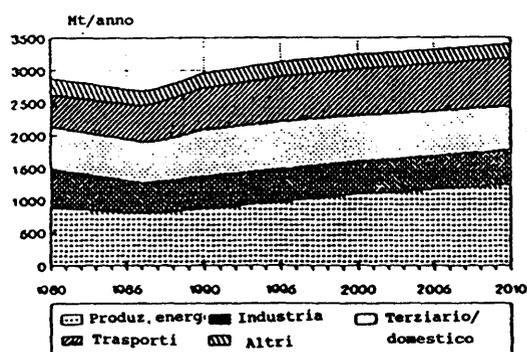
Tabella 1
Fonti dell'inquinamento atmosferico

Settore	CO2	SO2	NOX
Energia	37,5	71,3	28,1
(di cui energia elettrica)	(29,3)	(61,5)	(24,6)
Industria	18,6	15,4	7,9
Trasporti	22,0	4,0	57,7
Altri	21,9	9,3	6,3
Totale	100 (2.700 mio t.)	100 (14 mio.t.)	100 (9.8 mio.t.)

Fonte: Energia 2.010 (1989)

Come si vede dalla tabella, secondo il tipo di energia utilizzata il riscaldamento può rappresentare una delle principali fonti dell'inquinamento atmosferico. Per esempio a Dublino il riscaldamento domestico è una fonte importante di SO₂ e particelle. Il graduale passaggio dal carbone ad altre fonti energetiche ha contribuito a ridurre alcuni degli effetti più devastanti dell'inquinamento da particelle e da SO₂ a livello locale. Tuttavia, va rilevato che a livello globale il passaggio all'elettricità non risolve il problema, dato l'inquinamento causato dalla maggior parte delle forme di produzione di elettricità. In questa prospettiva più globale, l'utilizzazione di qualsiasi forma di combustibile fossile contribuisce ad acuire i problemi delle piogge acide, e, con l'aumento dei livelli di CO₂ (cfr. figura 2), ad aumentare l'effetto serra.

Figura 2
Emissioni di CO₂, Europa dei 12 (1980 - 2010)
Per settore



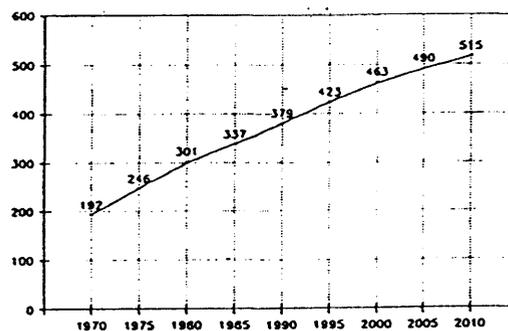
Fonte: Energia in Europa: Temi Principali per l'Energia
Direzione Generale Energia, settembre 1989

Risolti i più gravi problemi dell'inquinamento atmosferico causati dal riscaldamento, sono aumentati i problemi dovuti all'inquinamento causato dai trasporti. I motori delle automobili sono le principali fonti di emissioni di ossido di azoto, anidride carbonica, particelle in sospensione e piombo. Almeno la metà della combustione di CO₂ è dovuta al traffico. In molte città il settore dei trasporti è responsabile di almeno il 90% delle emissioni di ossido di carbonio. La figura 3 illustra l'aumento del numero di autovetture private negli ultimi anni e le proiezioni a breve e medio termine dalle quali risulta che questo grande aumento è destinato a continuare.

Figura 3
Autovetture private 1970 - 2010

Autovetture per 1.000 abitanti

Europa dei 12

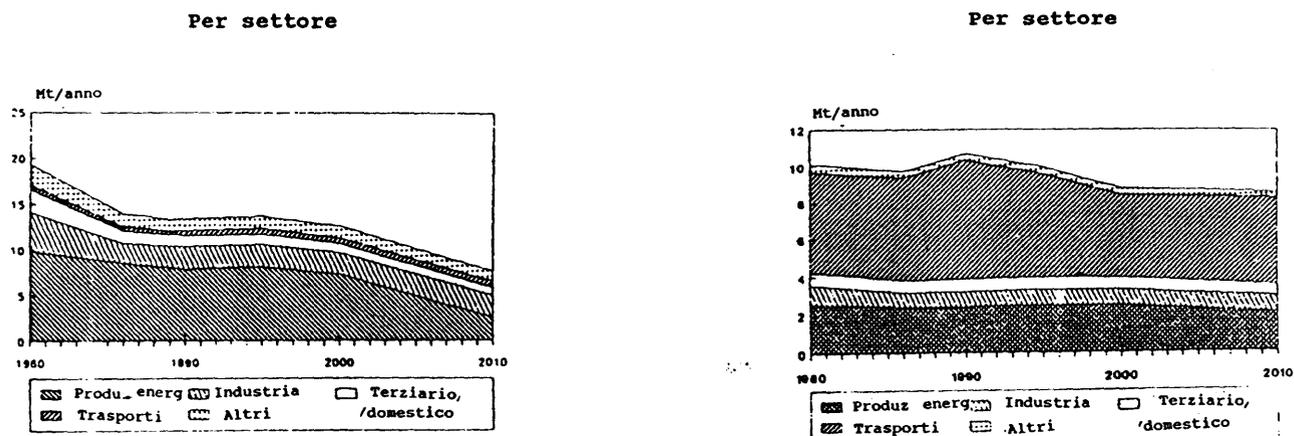


Fonte: idem fig. 2

Nell'ultimo decennio la Comunità ha adottato direttive per la qualità dell'aria che riguardano determinati agenti inquinanti: anidride solforosa e particelle in sospensione, biossido di azoto, ecc. Queste direttive fissano valori limite, vale a dire un valore critico per la salute umana, e valori di orientamento, vale a dire valori che possono costituire l'obiettivo per un miglioramento dell'ambiente in modo da evitare conseguenze a lungo termine sulla salute e sulla qualità della vita.

Non sono disponibili per tutta la Comunità informazioni che possano dimostrare l'impatto di queste direttive e di quelle ad esse correlate intese a controllare le singole fonti di emissione; tuttavia, la figura 4 illustra l'efficacia dei provvedimenti intesi a ridurre le emissioni di SO₂ e NO_x. I progressi nella riduzione dell'ossido di azoto sono stati meno grandi. L'introduzione delle marmitte catalitiche per tutte le nuove autovetture, a partire dal 1992/93, ridurrà l'inquinamento delle singole automobili, ma l'aumento del traffico stradale, sia quello delle auto private che quello del trasporto merci su strada, rischia di annullare tale risultato.

Figura 4
Emissioni di SO₂ e NO_x



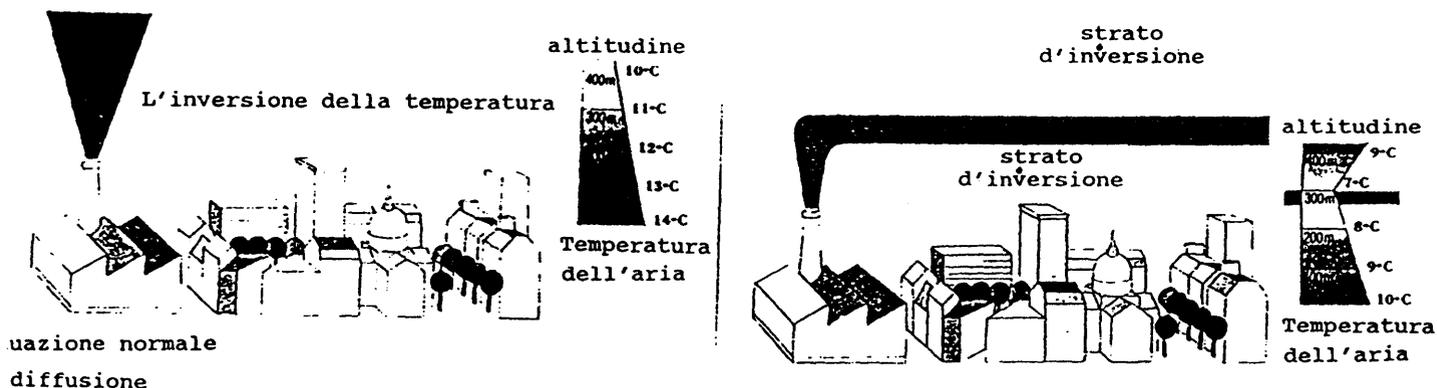
Fonte: idem fig.2

Alcune città dell'Europa meridionale, come Atene e Napoli, hanno registrato un notevole aumento della maggior parte degli agenti inquinanti dell'atmosfera con una corrispondente riduzione della qualità dell'aria. Ciò può essere imputato alla notevole crescita della popolazione di tali città, dovuta ad un esodo dalle zone rurali dell'Europa meridionale. Per esempio ad Atene la crescita dell'industria urbana e delle emissioni degli autoveicoli è stata tale che le autorità hanno dovuto introdurre la circolazione delle autovetture a giorni alterni, e la soppressione della circolazione nei giorni in cui l'inquinamento supera i limiti di sicurezza.

Provvedimenti di questo genere possono evitare il peggio ma non possono certo essere considerati una soluzione a lungo termine.

I problemi dell'inquinamento atmosferico nelle aree urbane sono spesso aggravati da una combinazione di fattori climatici e geografici che contribuiscono a concentrare gli agenti inquinanti nella città evitando la loro dispersione e diluizione nell'atmosfera. Tali effetti sono descritti nel diagramma 1.

Diagramma 1 La concentrazione dell'inquinamento urbano



condizione normale
diffusione

In condizioni normali gli agenti inquinanti emessi nei gas caldi tendono a salire maggiormente se durante l'ascensione incontrano masse d'aria più fredda. E' il caso della situazione normale di diffusione. In alcune condizioni, per esempio nel caso dell'irradiazione notturna, la temperatura ad alcune centinaia di metri di altitudine è superiore rispetto a quella del suolo.

Gli agenti inquinanti sono frenati nella loro ascensione e sono bloccati da uno "strato d'inversione" che funge da coperchio termico. Se a questa situazione si aggiunge un'assenza di vento, gli agenti inquinanti aumentano notevolmente.

Oltre a questi casi di inquinamento locale, gli agenti inquinanti e tutti i loro derivati chimici possono essere trasportati dai venti per lunghe distanze prima di ricadere a terra mescolati alla pioggia, neve e nebbia. Questo fenomeno che non tiene conto delle frontiere esistenti e che trasporta gli agenti inquinanti per lunghe distanze, è definito "pioggia acida".



L'agglomerato urbano è un'isola di calore che persiste anche dopo il tramonto, quando la campagna circostante si raffredda. L'aria calda sale causando una depressione nella quale si inserisce l'aria più fresca dei dintorni. Gli agenti inquinanti emessi in periferia vengono così trasportati verso l'agglomerato urbano con un conseguente notevole aumento dell'inquinamento.

Fonte: Segretariato di stato presso il ministero dell'ambiente
"La qualità dell'aria, il nostro patrimonio vitale", Francia,
giugno 1989

Se i casi più clamorosi come quello di Atene sono noti a tutti, sarebbe errato ritenere che le città dell'Europa settentrionale siano esenti da problemi. E' vero che i dati ottenuti mediante controlli regolari indicano un miglioramento generale della situazione; tuttavia l'utilizzazione di questi dati provenienti da un ristretto numero di stazioni di controllo può nascondere la presenza di concentrazioni nocive in determinati momenti e in determinati luoghi. Per fare un esempio, a Bruxelles il traffico stradale nei tunnel cittadini nelle ore di punta causa livelli di inquinamento che sono multipli dei limiti raccomandati dall'Organizzazione mondiale della sanità.

2.2.2. Il rumore

Il rumore è la forma di inquinamento più tipicamente "urbana", e si ripercuote sia sulla salute sia sulla qualità della vita dei cittadini. I più gravi problemi acustici provengono dai diversi mezzi di trasporto: circolazione stradale (soprattutto motociclette), aerei, ferrovie e dai cantieri. L'azione della Comunità per ridurre l'inquinamento acustico è concentrata nella lotta contro il rumore generato da singole fonti, per esempio gli aerei, i cantieri e gli autoveicoli (e si è occupata inoltre del rumore sul luogo di lavoro).

Sebbene questa azione abbia contribuito notevolmente a ridurre il rumore causato da determinati agenti, essa non ha affrontato i problemi generali del rumore dovuto alla somma delle automobili, aerei e treni considerati "normali". Il probabile aumento del traffico dei prossimi anni peggiorerà ulteriormente il problema dell'inquinamento acustico urbano.

La Comunità propone dei livelli ammissibili di rumore per gli autoveicoli nel quadro del processo di regolamentazione del mercato interno. Queste norme sono state gradualmente migliorate, ma certo non impongono ancora ai produttori di utilizzare le tecnologie più sofisticate per ridurre il rumore. Se è vero che norme più severe porterebbero ad un corrispondente aumento dei costi, quest'ultimo deve essere confrontato con i benefici derivanti da un inquinamento acustico ridotto. In questo campo meriterebbe una particolare attenzione il ricorso a strumenti di tipo economico.

L'adozione di norme, anche rigide, per i singoli autoveicoli non può però supplire ad una politica più globale di gestione del traffico. I programmi di limitazione del traffico che sono stati adottati si sono sempre rivelati positivi. Su iniziativa locale sono stati talvolta introdotti limiti di velocità, barriere stradali e controlli integrati dei semafori; questi strumenti sono validi a condizione che siano effettivamente fatti rispettare.

Una delle difficoltà che devono superare i programmi intesi a ridurre il livello del rumore in città è costituita dall'assoluta mancanza di norme acustiche generalmente accettate. Diversi Stati membri hanno adottato livelli di rumore a titolo orientativo, che però generalmente non hanno forza di legge. La Commissione esamina attualmente la possibilità di stabilire dei limiti per i livelli del rumore ambientale analoghi a quelli stabiliti per l'inquinamento atmosferico.

In tal modo verrebbe riconosciuta l'importanza delle azioni di sostegno a chi è soggetto a livelli di rumore che incidono sulla salute (stress e insonnia). Spesso sono proprio gli strati più poveri della società, che vivono nelle condizioni abitative peggiori, che sono anche esposti ai livelli di rumore più elevati.

2.2.3. L'acqua

Storicamente, l'aumento della popolazione e lo sviluppo industriale nelle zone urbane si sono rivelati disastrosi per la qualità dei fiumi che le attraversano. Da quando le città hanno smesso di utilizzare i loro fiumi come fonte di acqua potabile, questi ultimi sono diventati ricettacoli di rifiuti, con un grande aumento del volume e del numero degli affluenti nocivi per la qualità dell'acqua e per la fauna.

Un altro aspetto del problema è dovuto al fatto che le fognature progettate e costruite alla fine del secolo scorso sono ancora utilizzate in molte città. Le fognature più moderne sono sensibilmente diverse da quelle del passato, sia per quanto riguarda la concentrazione delle sostanze che per il volume del flusso. Inoltre, le fognature più vecchie richiedono una costante opera di manutenzione e le spese per la loro sostituzione sono proibitive.

L'ambiente urbano stesso causa problemi ai sistemi di fognature e ai bacini idrografici. Infatti, le superfici impermeabili della città esasperano il problema del deflusso delle acque in seguito alle piogge. In taluni casi, una espansione urbana in un bacino idrografico, può contribuire ad aumentare i rischi di inondazione a valle. Inoltre, la canalizzazione di molti fiumi urbani ha ulteriormente esasperato la situazione. Va infine notato che il deflusso dalle superfici asfaltate trascina con sé molti agenti inquinanti generalmente depositati sulla superficie stradale.

Mentre il trattamento delle acque che precede la loro utilizzazione è generalmente adeguato alle norme di qualità stabilite dalla Comunità, l'aspetto delle acque che non sono destinate ad essere riutilizzate non viene preso, in generale, in grande considerazione. I miglioramenti in questo settore sono per lo più dovuti ad un senso di orgoglio cittadino, combinato spesso con l'immagine della città. Ciò vale per esempio per Londra ed il Tamigi, per il quale sono stati effettuati ultimamente notevoli investimenti per migliorarne la qualità; ora la città può vantarsi di possedere uno degli estuari più puliti al mondo.

I problemi posti da fiumi quali il Reno, sul quale si affacciano numerose città appartenenti a paesi diversi, sono l'esempio vivente dell'impatto che una città può avere sull'altra, e della necessità di avviare una cooperazione a livello internazionale.

2.2.4. I rifiuti

Come già osservato per altre forme di inquinamento, i problemi tipicamente urbani correlati con lo smaltimento dei rifiuti sono dovuti alla combinazione di un'elevata densità di popolazione con numerose attività economiche: ospedali, impianti di produzione grandi e piccoli, macerie dei cantieri e imballaggi dei trasportatori, rivenditori e negozianti, per fare solo alcuni esempi.

Le amministrazioni locali devono affrontare tre compiti tra loro correlati:

- la pulizia delle strade
- la raccolta dei rifiuti
- il loro smaltimento

Lo smaltimento di un volume sempre crescente di rifiuti domestici ed industriali pone enormi problemi agli amministratori delle principali città europee. La tabella 2 illustra il volume dei rifiuti prodotti e come essi sono smaltiti in ciascun paese. La soluzione più semplice costituita dalle discariche, anche in condizioni controllate, si rivela sempre meno agibile per molte città, vuoi a causa della scarsità dei siti disponibili ad una distanza ragionevole dalla città, vuoi a causa delle resistenze opposte dai residenti delle zone circostanti.

Tabella 2
Smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per paese, 1985/1986

PAESI	RIFIUTI SOLIDI	DISCARICHE		INCENERITORI	ALTRI
	URBANI MIO. T.	LEGALI	ILLEGALI		
Danimarca	1,4	22	-	70	8
Paesi Bassi	4,2	53	-	37	10
Francia	17,0	44	10	36	10
Svezia	-	80	-	35	5
Germania	32,0	70	-	27	3
Inghilterra	20,0	90	-	9	5
Belgio	3,2	70/80	-	20	10
Italia	15,0	30	55	11	4
Spagna	10,0	-	-	5	15
Grecia	-	80	20	-	-
Irlanda	-	65	35	-	-
	110,0				

Fonte: Recupero alluminio in forma di lattine - Consorzio dei produttori di contenitori in alluminio - Bresso (Milano)

L'incenerimento è un'alternativa che pone sempre più problemi. Infatti, è difficile trovare zone adatte e le emissioni parzialmente tossiche degli inceneritori hanno indotto la Comunità a stabilire limiti per le emissioni degli inceneritori municipali. Alcuni Stati membri, in particolar modo la Germania e i Paesi Bassi, hanno registrato notevoli progressi nella riduzione del volume dei rifiuti e nel loro riciclaggio, ma va comunque tenuto presente che anche le stime più ottimistiche indicano generalmente come livello massimo possibile di riduzione il 30%.

La strategia per la gestione dei rifiuti *, recentemente pubblicata dalla Commissione, fissa due priorità: la prevenzione e il riciclaggio. La prevenzione riguarda in primo luogo l'industria. Per fare un esempio, il cambiamento delle confezioni di imballaggio potrebbe semplificare notevolmente la pulizia delle città e il problema di gestione dei rifiuti. Per le amministrazioni cittadine il riciclaggio costituisce uno dei principali problemi. Esso richiede una selezione alla fonte, con rispettivi contenitori e servizi di raccolta specializzati. E' possibile prevedere che nella futura progettazione di grandi edifici adibiti ad appartamenti o uffici siano direttamente inserite le strutture per la raccolta selettiva dei rifiuti.

2.2.5. L'inquinamento del suolo

L'inquinamento del suolo, dovuto al versamento indiscriminato di sostanze tossiche, è un grave problema per le zone urbane. A fronte di un interesse crescente per i terreni esistenti all'interno delle zone urbane, quelli contaminati da decenni di attività inquinanti non possono essere riutilizzati a fini abitativi o per nuove attività economiche.

Dato il carattere locale e molto specifico dei singoli casi, è difficile individuare politiche e soluzioni tecniche valide in linea generale. Tuttavia, anche se l'impatto della contaminazione del suolo è solo locale, essa rappresenta una reale minaccia a medio termine per le falde freatiche.

2.3. L'ambiente edificato

Il paesaggio rurale è caratterizzato dall'ambiente naturale, mentre quello della città è formato da edifici, con spazi verdi e alberi inseriti nella struttura urbana. La qualità dell'ambiente urbano dipende in certa misura dal gusto personale. Tuttavia, è senz'altro vero che la maggior parte delle persone dimostra di apprezzare le città con edifici storici e strade antiche, spazi aperti, aree verdi, attività articolate.

Dove i centri storici delle città europee sono rimasti intatti, essi costituiscono un importante legame con il patrimonio culturale della città. In un mondo sempre più dominato da un'architettura di stile internazionale e dalla tecnologia edilizia, i centri storici rappresentano l'elemento di connotazione che differenzia una città dall'altra.

*CEC 89 (934) def: Strategia della Comunità per la gestione dei rifiuti.

Negli ultimi decenni vi sono stati notevoli cambiamenti nella progettazione e nella gestione delle nostre città. La maggior parte di esse ha conosciuto un processo di suburbanizzazione, nel quale sono sempre meno le persone che abitano nel centro storico, che è invece sempre più occupato da uffici e negozi.

L'enorme pressione esercitata da tali attività ha portato alla distruzione di una gran parte del tessuto storico delle nostre città, sostituito da nuovi edifici, spesso di qualità neutra o addirittura mediocre. Sono ben poche le costruzioni del nostro periodo che saranno considerate dalle generazioni future come parte del patrimonio culturale.

E' difficile quantificare la distruzione operata a livello europeo, soprattutto perché i sistemi di classificazione e di archiviazione del patrimonio sono molto diversi. Nel Regno Unito il sistema di classificazione del patrimonio culturale è uno dei più completi, gli edifici classificati secondo l'epoca e le condizioni sono centinaia di migliaia. Anche i Paesi Bassi possiedono validi criteri di classificazione degli edifici. In Italia sono classificati interi centri storici con ordinanze locali e leggi nazionali. In Belgio invece gli edifici classificati sono molto pochi e in questo paese i criteri utilizzati sono molto più restrittivi.

E' vero che la classificazione di un edificio non ne garantisce automaticamente la protezione, tuttavia una classificazione molto ampia ha il merito di garantire che il valore storico di un edificio sia ragionevolmente tenuto presente al momento della presentazione di proposte progettuali. A livello internazionale è il sistema dei Diplomi istituito dal Consiglio d'Europa che sancisce l'importanza di alcune aree. Sebbene tale sistema non istituisca nessuna tutela legale, esso influenza sicuramente le decisioni locali.

Purtroppo, i problemi dei centri storici non si limitano alla demolizione e alla ricostruzione. I ceti più agiati sono sempre rimasti nel centro storico, oppure vi stanno tornando, mentre quelli a medio reddito continuano a spostarsi verso le zone periferiche, lasciando gran parte del centro storico alle categorie meno abbienti. Sebbene gli alloggi siano ben situati e vicini ai posti di lavoro offerti dal centro, il reddito garantito da tali edifici non è considerato sufficiente per la loro manutenzione, oppure non è utilizzato a tale scopo. Ne risulta un degrado graduale degli edifici.

Gli edifici storici sono minacciati anche dall'inquinamento atmosferico delle città europee. Gli edifici sono ricoperti da strati di particelle in sospensione, e subiscono reazioni chimiche con agenti inquinanti quali l'SO₂, che deteriorano la struttura della pietra. Si tratta di un problema particolarmente grave che richiede un'opera di restauro molto costosa, soprattutto nel caso degli edifici e monumenti più importanti.

L'aumento delle automobili private e del traffico urbano, soprattutto in considerazione delle strade strette e inadatte alle macchine, rappresenta un'ulteriore minaccia per i centri antichi. Anche in città come Parigi dove la pianificazione urbana, con la conseguente introduzione dei grandi boulevard, fa parte della storia, i livelli attuali di traffico superano di molto le capacità reali.

A parte i problemi fisici causati dal traffico, i parcheggi in strade e piazze che non erano previste a tale scopo risultano visivamente sgradevoli e ne intralciano l'uso pedonale.

Tuttavia, nell'ultimo decennio l'importanza dei centri storici è stata riconosciuta, il ritmo delle demolizioni è rallentato e sono stati avviati diversi progetti di restauro.

Sono in atto numerosi provvedimenti intesi a ridurre il traffico e ad aumentare le zone pedonali nel centro cittadino, assicurando con successo ai cittadini la possibilità di zone più tranquille e sicure. Ciò nonostante continua la pressione esercitata dallo sviluppo, dalle zone abbandonate e dall'impatto degli autoveicoli, e il futuro di numerose parti dei centri storici di molte città europee è ancora incerto.

Le stesse pressioni hanno portato in molti casi anche alla creazione di parcheggi o all'ampliamento delle strade. Dato l'elevatissimo valore del terreno, le amministrazioni pubbliche hanno difficoltà ad acquistare terreni per la creazione di spazi aperti nel centro, proprio quando i cittadini sono più sensibili all'importanza e al valore di tali spazi.

Il problema può essere affrontato con una gestione intelligente delle aree abbandonate che esistono in tutte le città. Il mutamento dei modelli di lavoro, di produzione e di trasporto delle merci hanno lasciato il segno nella struttura fisica delle città, soprattutto lasciando dietro di sé enormi aree dismesse, banchine portuali, fabbriche e caserme. Alcune città hanno avviato progetti di restauro che dimostrano il potenziale offerto da queste zone che possono conferire una nuova immagine a tutta la città; altre invece non intervengono sulle aree dismesse che continuano a rappresentare una ferita nel contesto urbano.

Paradossalmente i problemi dell'ambiente edificato delle città non si limitano al restauro dei centri storici per adeguarli al ritmo di vita del ventesimo secolo. Problemi ugualmente gravi sussistono nelle zone che sono state create proprio per sostituire i centri storici.

Alla fine degli anni '50 e '60 vi è stata in tutta Europa un'enorme attività di costruzione pubblica di alloggi, situati ai limiti delle città, molto spesso sotto forma di grandi stabili ad appartamenti. Questi edifici, lontani dalle strutture cittadine, poco serviti dai trasporti pubblici e spesso oggetto di una manutenzione del tutto inadeguata si sono tramutati alla fine degli anni '70 e negli anni '80 in veri e propri ghetti di periferia. L'assenza di attività economiche e commerciali e di altri servizi ha portato ad elevati livelli di disoccupazione ed ha contribuito a ridurre ulteriormente la mobilità e le possibilità offerte agli abitanti.

2.4. La natura in città

L'importanza degli elementi naturali nelle zone urbane è nota da sempre. Parchi, giardini e viali alberati fanno parte della tradizione della pianificazione urbana. Il contributo visivo di questi elementi è estremamente importante: è sufficiente qualche albero per caratterizzare un paesaggio edificato. Tali elementi possiedono anche un valore simbolico e garantiscono un collegamento ideale con la natura e la campagna.

L'interesse per la conservazione della natura, che è andato crescendo negli ultimi anni, ha indotto un'attenzione nuova per l'habitat naturale e la fauna dell'ambiente immediatamente circostante la città. Zone abbandonate e habitat seminaturali si sono talvolta rivelati estremamente ricchi per varietà ed abbondanza della fauna che li popola. E' così cresciuta l'importanza di questi habitat naturali all'interno delle zone urbane, tanto più che in campagna, a causa dell'utilizzazione intensiva dei terreni agricoli degli ultimi decenni, la fauna è sempre più minacciata.

In alcune città è stato addirittura stilato un inventario degli habitat della fauna e si sono costituiti gruppi di volontari impegnati nella protezione di tali siti dallo sviluppo per garantirne una gestione adeguata. Questi siti non possiedono in termini assoluti un valore comparabile a quello di un habitat naturale vero e proprio, però la loro ubicazione all'interno o nelle immediate vicinanze della città conferisce loro un'importanza ed un valore particolari. Essi possono inoltre rappresentare una notevole risorsa nel quadro di attività didattiche e di sensibilizzazione alla natura.

L'aumento del tempo libero ha reso i cittadini sempre più consapevoli dell'importanza degli spazi aperti all'interno o vicino alle città. Con il cambiamento delle destinazioni d'uso del suolo nel perimetro urbano, le amministrazioni hanno talvolta la possibilità di creare nuovi spazi pubblici. Ma, come già detto, si tratta di un esercizio estremamente costoso dato il valore del terreno in città.

Per tali motivi risultano della massima importanza gli spazi aperti e gli habitat seminaturali ubicati ai limiti della città e facilmente raggiungibili. Molte città, per esempio Bruxelles, Berlino e Lussemburgo, possiedono ampie foreste ai limiti della città stessa che offrono un habitat per la fauna, una riserva di ossigeno per i cittadini e che costituiscono inoltre una fonte di reddito da silvicoltura. Considerato inoltre che le priorità della produzione agricola si vanno modificando nella Comunità, le possibilità di sviluppo di zone analoghe, vicine ad altre città, andrebbero esaminate con attenzione.

3. Le cause fondamentali del degrado urbano

I problemi della città sono nascosti dietro gli evidenti miglioramenti che essa ha conseguito, in termini di salute degli abitanti, di alloggi più abitabili, di nuovi edifici e di autostrade. In tale contesto può affermarsi l'idea che gli effetti collaterali siano il "prezzo da pagare" per il progresso. Inoltre, gli effetti negativi, benché non men reali dei miglioramenti, non sono immediatamente percepibili, in termin

di aumento della criminalità, problemi sanitari cronici, aumento del traffico, rumore ed inquinamento; solo raramente tali problemi culminano nella crisi che generalmente è necessaria per avviare un'azione politica.

Ma la maturità politica di una società è dimostrata dalla capacità di pensare a lungo termine. La stessa unità dell'Europa ne è un ottimo esempio: non può essere realizzata con progetti tecnocratici e burocratici che non dicono nulla a larghi strati della popolazione. Così non è possibile pensare di salvare le città europee solo ricorrendo a provvedimenti finanziari o a regolamenti. Occorre una comprensione generale delle cause più profonde dei problemi, per giungere ad un consenso che renda possibile un'azione locale, nazionale ed europea finalizzata ad un chiaro obiettivo comune. Per fare ciò è necessario che le città avviino forme di cooperazione e di conoscenza reciproca.

Le cause dei problemi urbani sono da ricercarsi nei modi di organizzazione del lavoro, della produzione, della distribuzione e dei consumi ed in una nozione rigida ed ormai superata della pianificazione. Queste ed altre cause interagiscono tra loro potenziandosi a vicenda. L'elenco che segue non presuppone un ordine di importanza.

Il funzionalismo

L'attuale progettazione urbana si fonda ancora assai spesso sui principi del funzionalismo illustrati nella "Carta di Atene" degli anni '40, che si ritrova anche nel primo movimento inglese per le città-giardino. Queste due teorie evidenziano le qualità di un sistema di pianificazione urbana basato su una rigida zonizzazione e sull'ubicazione delle singole attività secondo la loro funzione. In base a tali principi le abitazioni, le industrie, le zone commerciali, gli spazi verdi, ecc. sono separati fisicamente e collegati tra loro da una importante rete di strade e di trasporti. La separazione funzionale può risultare talvolta utile, per esempio se applicata alle industrie. In altri casi però, come osservato già da Karl Gruber, la zonizzazione rigida ignora la realtà geografica e il patrimonio culturale della città. La "esattezza" funzionale distrugge la flessibilità della città e degli edifici.

La produzione e l'organizzazione del lavoro

Se la città industriale rappresentava in larga parte un'estensione della città tradizionale, l'internazionalizzazione dell'economia ha portato ad una frattura con il passato. Gli investimenti e la loro ubicazione sono decisi dai quartieri generali delle imprese che non si interessano agli effetti locali. I prodotti sono concepiti in un luogo e fabbricati in un altro.

La pianificazione della città non di rado tende ad incoraggiare tale sviluppo: nuove infrastrutture di comunicazione, parchi industriali e costruzione di nuovi edifici, che spesso sostituiscono, nel centro, l'edilizia abitativa.

Ogni città cerca di attirare le sedi centrali di società, istituzioni internazionali, attività di servizi internazionali ed investimenti industriali. Ora tutto ciò avviene in un contesto di maggiore concorrenza tra le città. Di conseguenza, l'ambiente e la vita degli abitanti passano spesso in secondo piano.

Nel contempo la qualità della città è stata riconosciuta come un valore nella concorrenza internazioanle. Le città più lungimiranti cercano di attirare attività ad alto valore aggiunto migliorando la qualità della vita nel centro oppure costruendo parchi scientifici, con un conseguente aumento del reddito da turismo.

Le imprese, i centri di ricerca e le altre istituzioni che cercano il personale più qualificato e la forza lavoro migliore, dalla quale dipenderà il loro successo, si basano sempre più sulla capacità di attrattiva esercitata da un'ubicazione potenziale oltre che sulla sua efficienza in senso convenzionale. Di conseguenza, l'ambiente e la qualità della vita dovrebbero diventare elementi essenziali della pianificazione e dell'amministrazione delle città sia nei confronti degli abitanti che per promuovere lo sviluppo economico.

La distribuzione e il consumo

L'era dei consumi di massa ha avuto notevoli ripercussioni sull'organizzazione spaziale della città. Un tipico fenomeno di questa epoca è costituito dall'ipermercato ubicato nell'estrema periferia e accessibile solo in automobile; nel contempo le strade di accesso alla città sono fiancheggiate da negozi specializzati, con insegne pubblicitarie molto vistose, il cui impatto visivo assomiglia più a quello delle zone industriali che ad una strada del centro cittadino.

Contemporaneamente i negozi più esclusivi si sistemano nelle parti più prestigiose del centro storico privando gli abitanti del centro dei negozi di prima necessità. Altre zone centrali diventano pedonali e anche qui si moltiplicano negozi di abbigliamento che contribuiscono a ridurre la varietà e la gamma dell'offerta e attirano nel contempo molt traffico verso i parcheggi circostanti.

Esiste un chiaro collegamento tra gli spazi pubblici a destinazione unica e la monocultura urbana: la zona pedonale crea zone riservate allo shopping e l'autostrada urbana ghetti riservati agli uffici. Ciò comporta la perdita di equilibrio derivante dalla molteplicità degli usi e dei modi di trasporto che coabitano: i pedoni, i ciclisti ed i trasporti pubblici che creano un ambiente multifunzionale che non richiede necessariamente l'auto privata, ma che non la esclude totalmente.

Alberghi, ristoranti e abitazioni

Gli alberghi e i ristoranti possono rappresentare un'estensione della vita cittadina ed essere orientati verso gli abitanti locali. Invece, in misura sempre maggiore essi costituiscono solamente un'estensione della cultura degli uffici se è a loro che si indirizzano; in questo caso estromettono dal centro gli abitanti locali ed attirano traffico ulteriore.

I centri sono abitati principalmente da tre categorie di persone: anziani a basso reddito, immigrati e giovani professionisti, con un reddito elevato e senza figli, che utilizzano gli interventi di recupero, pubblici o privati, dando luogo al fenomeno chiamato "gentrification".

I quartieri intorno al centro, costruiti nella seconda metà del secolo scorso, presentano una maggiore articolazione di categorie sociali e di fasce di età. Questi quartieri sono tuttavia assaliti dal traffico verso il centro e dall'invasione degli uffici.

Più in periferia gli insediamenti residenziali rappresentano spesso il tipico esempio di monocultura, sia per quanto concerne lo status sociale degli abitanti sia per l'assenza di quella molteplicità di servizi e di attività tipicamente urbane.

La crescita di questi quartieri dormitorio si spiega in parte come una risposta dell'amministrazione pubblica alla domanda pressante di alloggi; d'altra parte però questo sviluppo era perseguito volutamente prima della prima guerra mondiale quando la cosiddetta "città-giardino" era considerata l'ideale. Per offrire agli abitanti della città aria buona, spazio e quiete si è purtroppo giunti ad un ulteriore decentramento e ad un'espansione disordinata.

Il prezzo di questa evoluzione è rappresentato da una complessa infrastruttura di trasporti, che si ripercuote maggiormente sui quartieri più vicini al centro, e comporta per i singoli individui spostamenti più lunghi. Inoltre, gli alloggi periferici sono invivibili se non sono completamente autosufficienti e i "gadgets" che offre la periferia rappresentano un sostituto dei servizi scambiati tra vicini, contribuendo in tal modo ad un ulteriore isolamento.

Questi effetti hanno creato un movimento di ritorno verso la città. Il fastidio per i lunghi spostamenti e il desiderio di usufruire della diversità culturale della città sono rafforzati da due esigenze attuali: in un'epoca in cui i servizi e le industrie lavorano per un numero sempre maggiore di ore al giorno, il personale tecnico e dirigente deve essere sempre disponibile. Lo sradicamento familiare e sociale causato dalla sempre maggiore mobilità di lavoro può essere evitato se si abita in centro. Le domande di alloggi urbani gradevoli e in grado di accogliere delle famiglie sono alla base di iniziative sperimentali: strade a traffico limitato nelle quali i bambini possono giocare e gli adulti passeggiare, piccoli parchi, spazi per i giochi, giardini pensili, ecc.

Questi tentativi dimostrano che è possibile e sempre più necessario giungere ad un'utilizzazione "mista" dello spazio urbano mescolando abitazione, trasporti, lavoro. La nuova filosofia si ispira al modello di vita tradizionale della città europea, compatta, destinata ad usi molteplici, con diversità sociale e culturale. La possibilità per diverse categorie professionali, sociali e di età di vivere insieme crea la base della coabitazione civile, che risulta invece impossibile in un contesto di ignoranza e sfiducia reciproca.

Le zone residenziali della periferia, sempre più colpite da vandalismo e criminalità dovuti alle scarse possibilità di lavoro, alla monotonia e all'isolamento, devono essere riurbanizzate secondo questo modello nuovo e insieme antico: creando una maggiore eterogeneità, centri più densi, una vita sociale più attiva e una molteplicità di funzioni.

Il turismo

La crescita costante del turismo in determinate città caratterizzate da un patrimonio culturale particolarmente ricco, da bellezze architettoniche e da qualità urbana di alto livello, può portare, in mancanza di adeguati controlli, ad un deterioramento della qualità della vita degli abitanti.

Il moltiplicarsi di alberghi, l'aumento del valore degli edifici, la scomparsa dei negozi di prima necessità, la forte concentrazione di visitatori e l'allontanamento dell'artigianato e delle piccole imprese portano ad una trasformazione dei centri storici in luoghi monofunzionali. E' rotto il fragile equilibrio dell'ambiente urbano: tale trasformazione nuoce senz'altro al dinamismo globale del centro storico, così come l'eccessiva concentrazione dei turisti può comportare un deterioramento del patrimonio stesso. D'altra parte, città e regioni nutrono grandi aspettative nei confronti dello sviluppo delle attività turistiche e del tempo libero. E' pertanto urgente mettere a punto una strategia di pianificazione del turismo urbano per evitare le conseguenze negative che può comportare e sfruttare il potenziale per un'opera di rinnovamento urbano, di restauro del patrimonio storico, di sviluppo delle strutture per il tempo libero e degli spazi verdi, e infine per la riqualificazione degli spazi pubblici.

Comunicazioni e mobilità

Alcuni futurologi considerano che le nuove tecnologie delle comunicazioni consentiranno alle persone che vivono e lavorano in città sovraffollate di andare ad abitare in campagna. Quest'idea è sbagliata per tutti, tranne forse per qualche libero professionista: basti pensare all'eccessivo numero di persone rispetto al territorio disponibile, alla distruzione dell'ambiente e alla sotto-utilizzazione delle infrastrutture urbane già esistenti.

La mobilità delle persone rimane il requisito essenziale della città.

Come è stato già osservato, la separazione spaziale promossa dalla teoria funzionalista lascia poche alternative all'automobile privata.

Tuttavia, il moltiplicarsi di strade, tunnel, ecc. per far fronte al traffico crescente produce l'effetto perverso di rallentare il traffico nella fase della costruzione, e di aumentare l'inquinamento e il rumore. Dopo che l'infrastruttura è completata, il traffico aumenterà rapidamente e si giungerà così ai livelli di saturazione che avevano portato alla costruzione di nuove strade. Per il centro l'aumento del traffico si ripercuote sullo spazio per parcheggi che occupa i marciapiedi, le piazze e i parchi.

Il divieto puro e semplice dell'automobile non costituisce una risposta adeguata. Come già detto, tale divieto può contribuire ad accelerare l'utilizzazione monofunzionale del centro. Esso causerà deviazioni obbligate che aumenteranno comunque il traffico generale con il relativo inquinamento, oppure semplicemente sposteranno il problema dei parcheggi ai limiti del centro protetto.

L'obiettivo deve invece consistere nel rendere l'automobile un'opzione e non una necessità, come ha fatto la suddivisione della città in segmenti monofunzionali. La città multifunzionale, più vivibile e creativa è senz'altro anche quella che inquina di meno. D'altra parte, riducendo il contributo delle macchine all'inquinamento acustico e atmosferico e ai pericoli stradali, l'attrattiva della città aumenterà e il potenziale economico, sociale e culturale che essa offre sarà pienamente realizzato.

Concretamente, ciò presuppone tre orientamenti convergenti:

- evitare una zonizzazione rigida a favore di un uso misto dello spazio urbano, che favorisca in special modo gli alloggi nel centro storico;
- tutelare il patrimonio architettonico dalla banalità uniforme dello stile internazionale, rispettare e non imitare il vecchio;
- evitare di sfuggire ai problemi posti dalla città ampliando la periferia, ma risolvere i problemi nell'ambito dei limiti esistenti.

Infine, occorre ribadire l'importanza delle normative in questo settore e nel contempo mettere in guardia contro certi tipi di pianificazione. E' indispensabile prevedere normative che tengano conto dei problemi ambientali. La pianificazione che non prevede l'interesse e la partecipazione degli abitanti porterà ad una visione puramente efficientista, al limite della sterilità.

SECONDO CAPITOLO: VERSO UNA STRATEGIA COMUNITARIA PER L'AMBIENTE URBANO

1. Obiettivi del miglioramento dell'ambiente urbano

I principali obiettivi della politica e della gestione dell'ambiente urbano sono in primo luogo la creazione, o la ri-creazione, di città che offrano agli abitanti un ambiente gradevole, e in secondo luogo la diminuzione del contributo urbano all'inquinamento globale. Benché possano sembrare obiettivi utopistici, essi tengono conto delle preoccupazioni dell'oggi e delle responsabilità future.

Dall'analisi svolta nella parte precedente emerge che i problemi dell'ambiente urbano sono causati principalmente da due fattori.

Il primo è rappresentato dalle pressioni ambientali causate da numerose attività concentrate in città.

Il secondo, correlato con il primo, è dato dalla strutturazione spaziale delle zone urbane. Negli ultimi due decenni la filosofia urbanistica e lo sviluppo urbano hanno modificato radicalmente l'organizzazione delle città, creando in molti casi una suddivisione quasi patologica dell'utilizzazione del suolo. Tale separazione, talvolta tra aree che non sono collegate dai trasporti pubblici, ha indotto la popolazione urbana ad una maggiore mobilità, basata sugli autoveicoli in generale e sui trasporti privati in particolare.

Ciò ha portato a sua volta allo sviluppo di larghe zone residenziali periferiche, che da un punto di vista economico sono difficili da servire con i trasporti pubblici. Le conseguenze ambientali di tale riorganizzazione spaziale delle città vanno esaminate sotto il seguente profilo:

- effetti negativi per zone specifiche all'interno delle città: centri cittadini congestionati oppure in stato di abbandono; periferie nelle quali il suolo è destinato alle utilizzazioni indesiderabili all'interno della città, per esempio discariche, industrie, alloggi sociali;
- livelli generalmente alti di inquinamento atmosferico e acustico, dovuti in parte alla mobilità imposta dalla differenziazione spaziale.

L'inquinamento si riversa sulla campagna e sull'ambiente globale. A causa delle elevate concentrazioni che presentano, le città contribuiscono notevolmente alle piogge acide e, tramite le emissioni di anidride carbonica, all'effetto serra. Per ovviare a tali problemi non è certo sufficiente alzare ancora i camini e le ciminiere.

La crescente preoccupazione per l'ambiente, in special modo urbano, ha indotto le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli ad avviare azioni per porvi rimedio. Tali azioni hanno contribuito senz'altro a migliorare la situazione, o perlomeno ad evitare un suo ulteriore deterioramento, tuttavia rimane ancora molto da fare. Vi sono solo pochi metodi di misura per valutare la qualità dell'ambiente urbano; la popolazione, sempre più consapevole del problema, non si accontenta più di prevenire un ulteriore deterioramento della situazione, ma chiede un miglioramento reale.

L'esperienza dei successi e dei fallimenti del passato offre già un buon orientamento per l'azione futura. Da un'analisi degli sforzi fatti negli ultimi anni per affrontare i problemi dell'ambiente urbano risulta che essi sono stati frenati da una serie di importanti fattori che potrebbero divenire l'oggetto di un programma di azione comunitario.

2. Fattori che frenano un'efficace gestione dell'ambiente

Vi è una crescente consapevolezza che per un'efficace gestione dell'ambiente occorre sostituire ad un approccio frammentario, tipico del passato, un alto grado di integrazione, in modo da evitare di spostare semplicemente i problemi. L'integrazione dei problemi deve essere affiancata da un'integrazione delle procedure, a livello decisionale, di analisi dei problemi e di valutazione dell'impatto, di pianificazione, finanziamento ed attuazione, proprio a causa dell'ampia portata dei problemi posti. Tuttavia, anche alla fine di una simile azione, i risultati saranno solo transitori se l'opinione pubblica non sarà stata sensibilizzata ai problemi ambientali che si pongono quotidianamente e se non saranno state individuate le modalità per tradurre tale consapevolezza in un'azione concreta.

(i) Il coordinamento

Si tratta di un problema essenzialmente istituzionale, che riguarda tutti i livelli dell'amministrazione pubblica. Tradizionalmente, l'approccio ai problemi ecologici della città è stato soprattutto settoriale, mediante l'adozione di singole misure intese a ridurre gli effetti di determinati problemi.

Data la complessità dei sistemi urbani, le decisioni prese in ciascun settore si ripercuoteranno anche su altri. La divisione delle responsabilità dell'amministrazione tra i vari livelli di governo e i diversi enti che operano a livello locale comporta difficoltà di integrazione di tipo "verticale" e "orizzontale".

Sono poche le città che possiedono un contesto istituzionale che consente il coordinamento degli investimenti, dello sviluppo e delle decisioni in materia ambientale. Le conseguenze di tale frammentazione si notano facilmente nella pianificazione dei trasporti. Benché questo settore abbia notevoli conseguenze per l'ambiente, le decisioni sui trasporti pubblici da un lato e sulle costruzioni di strade dall'altro si integrano raramente in una strategia unica e globale dei trasporti.

(ii) Le risorse

Sebbene sia vero che la limitatezza dei bilanci riduce notevolmente molti programmi relativi all'ambiente, spesso sarebbe possibile attuare soluzioni ecologiche grazie ad un uso più efficiente delle risorse disponibili.

(iii) L'informazione

Come già detto, la mancanza di dati precisi e concreti per molti fatti ambientali rappresenta un freno allo sviluppo di programmi. E' difficile stabilire obiettivi reali senza avere una chiara idea dell'ampiezza del problema. Negli ultimi anni sono stati realizzati notevoli sforzi in materia di controllo dell'ambiente, con pressioni da parte dei cittadini per accedere ai dati raccolti; ne è scaturita la richiesta generale di concedere la massima priorità ai programmi di miglioramento ambientale.

(iv) Le conoscenze tecniche

Con l'aumento della sensibilizzazione ai problemi ambientali vi è stato un concomitante aumento delle tecniche e tecnologie correlate. In molti settori di controllo dell'inquinamento generale ed acustico ciò ha già portato a notevoli risultati, che saranno gradualmente attuati nei prossimi anni. Tali successi hanno evidenziato ulteriormente l'importanza delle ricerche in corso e degli sviluppi raggiunti nelle tecnologie pulite.

(v) Lo spostamento dei problemi

Una delle principali carenze dell'attuale approccio settoriale consiste nel fatto che la soluzione ad un dato problema spesso ne causa un altro. Per esempio, la costruzione di nuove arterie stradali urbane per decongestionare il traffico, stimolerà l'aumento del traffico stesso e quindi anche dell'inquinamento. Occorre pertanto esaminare attentamente gli effetti secondari delle soluzioni prescelte. Le macchine elettriche saranno meno rumorose e causeranno meno inquinamento diretto di altri autoveicoli, ma rimane inalterato il problema dell'inquinamento da anidride carbonica causata dalla produzione di elettricità a partire da combustibili fossili. In Europa, la maggior parte dell'elettricità è prodotta in questo modo e la situazione non è destinata a cambiare nel prossimo futuro.

(vi) Miglioramento dell'ambiente e sviluppo economico

Un freno a molti provvedimenti intesi a migliorare l'ambiente è costituito dai timori del loro impatto sullo sviluppo economico. Non deve stupire che i paesi che negli ultimi anni hanno dovuto far fronte ad un'elevata inflazione e ad un elevato tasso di disoccupazione siano poco inclini ad imporre alle industrie ed ai consumatori norme ambientali più rigide. Tale conflitto tra ambiente ed economia è tuttavia un falso problema perché a lungo termine la protezione delle risorse ambientali sarà una precondizione di base per una sana crescita economica, la quale a sua volta contribuirà a migliorare l'ambiente.

A breve termine la debolezza dell'attuale legislazione in materia ambientale è tale che la crescita economica porterà probabilmente ad aumento dell'inquinamento e delle pressioni sull'ambiente. L'analisi probabile modello di sviluppo e crescita della Comunità indica che questo causerà gravi problemi ambientali, dovuti soprattutto ai trasporti, all'energia e ai rifiuti. Occorre adottare provvedimenti positivi intesi a combattere simili conseguenze, non solo per proteggere l'ambiente, ma anche per garantire il proseguimento degli effetti positivi dello sviluppo. L'integrazione economica offre ottime opportunità per l'attuazione di miglioramenti in materia ambientale tutta la Comunità.

Una delle principali difficoltà a valutare l'equilibrio tra sviluppo economico ed ambiente è causata dai tempi presi in considerazione. L'attuale gestione dell'ambiente risponde troppo spesso a momenti di crisi a breve termine e non ad un impegno di pianificazione nel lungo periodo.

Il nocciolo del problema sta comunque nella difficoltà dell'economia di mercato ad "assorbire" i costi ambientali. Le ricerche svolte tra l'altro dall'OCSE hanno già documentato a sufficienza tali costi, ma non sono ancora state recepite nelle politiche pubbliche.

Le scelte del consumatore e del produttore possono essere guidate da provvedimenti di tipo economico e fiscale basati sulle forze di mercato. Tale opzione politica, che non è ancora stata esplorata a fondo, può contribuire alla compatibilità tra il miglioramento dell'ambiente e la crescita economica.

3. Orientamenti guida per il miglioramento dell'ambiente urbano

Presenteremo ora una serie di temi che possono fungere da principi guida per l'azione della Comunità intesa a migliorare l'ambiente urbano.

(i) Coordinamento-integrazione

La complessità e le correlazioni tra i vari problemi urbani richiedono una maggiore integrazione a livello di decisioni politiche e di investimenti nello sviluppo economico e di politica sociale (per potenziare la coesione economica e sociale), i trasporti e l'ambiente.

(ii) La responsabilità

Per migliorare l'ambiente è necessario assumersi la responsabilità delle conseguenze delle nostre azioni a tutti i livelli, di singolo individuo, di società e di amministrazione pubblica. Tale accettazione presuppone la comprensione e la conoscenza delle conseguenze, che invece spesso mancano. Una scelta ben documentata non riuscirà da sola a risolvere i problemi, ma vi contribuirà senz'altro.

Dal punto di vista specificamente urbano, è forse opportuno proporre l'obiettivo della città non inquinante, che si assume la responsabilità del non inquinamento della campagna circostante. Un esempio è dato dal progetto "Seine propre" con il quale la città di Parigi si propone di depurare il 100% delle acque reflue scaricate nella Senna.

(iii) Le opzioni fattibili

Gli obiettivi a lungo termine, ambientali ed economici, devono andare di pari passo con quelli della qualità dell'ambiente nel breve periodo. La Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo ha affermato nella relazione del 1987, generalmente nota come relazione Brundtland, l'importante principio dello "sviluppo sostenibile": l'utilizzazione delle risorse e dell'ambiente non deve ridurre il potenziale di tali risorse per le generazioni successive. E' necessario un esame dettagliato delle conseguenze di questo principio per la gestione dell'ambiente urbano.

(iv) La sussidiarietà

Il principio della sussidiarietà si applica alle azioni avviate dalla Comunità europea. Nella definizione della divisione delle responsabilità tra i vari livelli di governo, la Comunità deve assumersi le proprie responsabilità ogni qualvolta gli obiettivi politici possono essere raggiunti nel modo migliore con un'azione su scala europea. Il testo del trattato che disciplina l'azione della Comunità nelle politiche ambientali figura nell'allegato 1.

L'azione comunitaria per l'ambiente urbano si fonda sui seguenti criteri:

(a) le implicazioni internazionali dell'inquinamento causato dalle zone urbane. Molte attività che sono fonte di problemi nelle zone urbane contribuiscono all'inquinamento transfrontaliero dell'atmosfera e dell'acqua ed acuiscono i problemi ecologici generali, per esempio quello del riscaldamento dell'atmosfera.

(b) L'analogia dei problemi dell'ambiente urbano, che richiede una cooperazione tra Stati membri per individuare le soluzioni possibili.

(c) Il riconoscimento della dimensione europea del patrimonio storico e culturale delle nostre città.

(d) La necessità di tener conto delle potenziali conseguenze per l'ambiente, in particolare nelle zone urbane, delle politiche comunitarie attuate in tutti i settori.

4. Strumenti per un'azione comunitaria

Le amministrazioni cittadine e i governi nazionali che stabiliscono il quadro legislativo e finanziario nel quale operano le città hanno le maggiori responsabilità nella gestione dell'ambiente urbano.

La Comunità esercita già, attraverso le sue varie politiche, una notevole azione a favore delle zone urbane. I principali strumenti dell'azione comunitaria sono qui descritti con una particolare attenzione per il loro contributo al miglioramento dell'ambiente urbano. Nell'esame delle possibilità di ampliamento delle attività comunitarie in questo settore, questi sono i principali tipi di azioni da prendere in considerazione.

(i) la legislazione

La Comunità svolge un'importante funzione nella gestione dell'ambiente mediante l'adozione di obiettivi di qualità e norme per le emissioni di diversi fattori ambientali, in particolare per l'inquinamento atmosferico, acustico e dell'acqua. Con i miglioramenti intervenuti nelle tecnologie ambientali, è necessario riesaminare periodicamente le norme delle emissioni per accertarsi che rispondano all'utilizzazione delle migliori tecnologie disponibili. L'importanza di questa funzione è potenziata con l'adozione di norme nell'ambito del mercato interno.

La direttiva comunitaria che prevede le marmitte catalitiche, che riducono notevolmente le emissioni di agenti inquinanti come l'NO₂, per tutte le automobili nuove, vendute nella Comunità, a partire dal 1993 è un buon esempio di un provvedimento legislativo che contribuisce a migliorare l'ambiente urbano.

La Comunità ha anche adottato provvedimenti legislativi che richiedono una valutazione particolareggiata dell'impatto ambientale dei più importanti progetti di sviluppo. Tale valutazione deve far sì che le decisioni siano prese con la piena conoscenza delle implicazioni ambientali delle diverse opzioni.

Attualmente è all'esame la possibilità di ampliare questa legislazione in modo da chiedere una valutazione di impatto per tutte le politiche, piani e programmi. In tal modo verrà migliorato il coordinamento degli obiettivi tra i singoli settori, e le politiche e i piani adottati saranno più sensibili alle molteplici esigenze degli abitanti delle città.

(ii) Raccomandazioni e orientamenti

Per determinati settori non è opportuno che la Comunità stabilisca un quadro legislativo; invece, data la convergenza dei problemi esistenti nei singoli Stati membri, la Comunità rappresenta un foro ideale per esaminare e sviluppare orientamenti operativi.

(iii) Ricerca, sviluppo e formazione

I nuovi metodi e le nuove tecniche di gestione urbana possono offrire vantaggi a tutta la Comunità. Essa dovrebbe pertanto sostenere economicamente le sperimentazioni attraverso progetti pilota e dimostrativi che possano costituire un modello per applicazioni su più vasta scala. Nello stesso spirito, la Comunità può svolgere un'importante funzione di diffusione delle informazioni sui risultati pratici ottenuti fino ad oggi in tutti gli Stati membri. La Comunità opera già in tal senso in molti settori della gestione urbana.

Tra i programmi comunitari di ricerca che interessano questo settore possiamo citare DRIVE, un programma che ha elaborato tutta una serie di strumenti che forniscono un servizio d'informazione agli amministratori ed agli utenti dei servizi di trasporti urbani. Tali strumenti consentono di migliorare la pianificazione e la gestione del traffico, il controllo della congestione, dell'inquinamento e del rumore e inducono una maggiore efficienza nell'uso dei trasporti pubblici e degli spazi di parcheggio. E' in corso anche una ricerca sulle conseguenze dell'inquinamento atmosferico sulla struttura degli edifici antichi. La Comunità sovvenziona inoltre diversi progetti pilota che possono contribuire al miglioramento dell'ambiente urbano. In questo contesto sono particolarmente interessanti i programmi di rinnovamento urbano di Londra e Marsiglia, e la rete di 12 città che sviluppano insieme un progetto di pianificazione dell'energia urbana.

(iv) Assistenza economica

La Comunità partecipa già al finanziamento di notevoli investimenti in zone urbane attraverso i fondi strutturali, in particolare il Fondo regionale, mediante prestiti della Banca europea per gli investimenti, prestiti e sovvenzioni della CECA ed altri strumenti finanziari.

Alcuni di tali investimenti si ripercuotono direttamente o indirettamente sull'ambiente urbano; si tratta in particolare di azioni dirette al miglioramento dell'ambiente, che spesso costituisce la condizione preliminare per lo sviluppo economico.

La riforma dei fondi strutturali, attuata nel 1988, ha conferito una nuova dimensione al loro intervento nelle zone urbane. La riforma ha posto in luce l'esigenza di concentrare le risorse in determinate zone considerate prioritarie e di coordinare l'azione dei singoli fondi.

Le domande di partecipazione sono presentate nell'ambito di un piano regionale. Dopo una fase di negoziato si crea un Quadro Comunitario di sostegno che rappresenta la base del supporto economico. Per le zone urbane sono considerati importanti i seguenti obiettivi:

- zone dell'obiettivo 1: regioni che presentano uno sviluppo arretrato (p. es. nelle quali il PIL è inferiore o si aggira intorno al 75% della media comunitaria);
- zone dell'obiettivo 2: zone in declino industriale.

Le regioni dell'obiettivo 1 comprendono importanti città e zone urbane quali Atene, Belfast, Dublino, Napoli e Lisbona. La Commissione è intervenuta nella scelta delle azioni attuate nell'ambito dei quadri comunitari di sostegno nelle regioni dell'obiettivo 1. In queste regioni le infrastrutture sono spesso carenti, mancano impianti per il trattamento dei liquami e delle acque, mancano trasporti pubblici adeguati con ovvie conseguenze per l'ambiente. Le azioni attuate in queste regioni nell'ambito dei QCS devono contribuire a migliorare il potenziale economico della regione e nel contempo tener conto delle esigenze ambientali.

Tra le azioni che miglioreranno la situazione dell'ambiente urbano citiamo:

- la metropolitana di Atene che diminuirà la dipendenza dall'automobile e ridurrà l'inquinamento atmosferico cronico della città;
- il programma "Lisboa Norte" che prevede impianti per il trattamento delle acque e dei liquami. Esso comprende la costruzione di un collettore, di impianti per lo smaltimento dei liquami e la purificazione delle acque provenienti da zone industriali;
- a Napoli è attuato prioritariamente un progetto inteso a collegare la rete fognaria con impianti per il trattamento dei rifiuti ed è prevista la costruzione di un nuovo impianto per la depurazione delle acque ed il trattamento dei rifiuti.

Tutte le regioni dell'obiettivo 2 registrano il declino delle industrie tradizionali con l'abbandono di terreni e siti contaminati, ubicati in prevalenza in zone urbane. Una delle priorità dei quadri comunitari di sostegno per le regioni dell'obiettivo 2 consiste nella riutilizzazione e nello sviluppo di vecchi siti industriali. Altre azioni riguardano invece lo smaltimento dei rifiuti, il trattamento delle acque e dei liquami e l'inquinamento atmosferico. Circa il 20% dei finanziamenti concessi per questi settori riguarda azioni che comporteranno vantaggi per l'ambiente. Le azioni a favore dell'ambiente sono state collegate con altre intese a creare nuove attività e posti di lavoro. Le azioni tipo comprendono gli elementi seguenti:

- incoraggiare la ricerca, le consultazioni e le misure concrete riguardanti lo smaltimento ed il riciclaggio dei rifiuti industriali (Regno Unito, Spagna, Brema);
- insistere sul fatto che lo sviluppo industriale non dovrebbe, nei limiti del possibile, avvenire nelle aree verdi. I QCS ribadiscono l'esigenza di riutilizzare le aree industriali dismesse (Regno Unito, Berlino);
- sviluppare preferibilmente la rete di trasporti pubblici piuttosto che prevedere nuove spese destinate ad infrastrutture stradali (Regno Unito);
- inserire delle misure riguardanti le "tecnologie pulite" nelle priorità di ricerca e sviluppo (Regno Unito) e aiuti agli investimenti delle PMI destinati alla costruzione di impianti non inquinanti (Berlino);
- promuovere misure contro l'inquinamento atmosferico (Spagna).

Complessivamente, circa il 40% delle principali città della Comunità rientrano nelle azioni a favore delle zone degli obiettivi 1 e 2. Dal momento che molti problemi dovuti alla disoccupazione e alla riqualificazione sono pure concentrati nelle zone urbane, anche l'azione posta in essere dal Fondo sociale si sviluppa in queste zone.

Oltre ai Quadri Comunitari di Sostegno, anche altre iniziative comunitarie possono affrontare determinati problemi ambientali e contribuire allo sviluppo economico. I programmi RESIDER destinato alle zone siderurgiche e RECHAR destinato alle zone carboniere sono esempi di programmi specifici i quali, seppur finalizzati alla lotta contro la grave disoccupazione creatasi dal declino di questi settori industriali, comprendono importanti elementi di miglioramento dell'ambiente e dell'immagine dell'intera zona. Il programma ENVIREG prevede per il 1990-1993 uno stanziamento di 500 milioni di ECU destinati ad interventi di tipo ambientale per ridurre l'inquinamento delle zone costiere, soprattutto del Mediterraneo, e per ridurre i rifiuti industriali pericolosi e tossici delle regioni dell'obiettivo 1. Una delle priorità prevede interventi in città con meno di 100.000 abitanti.

L'articolo 10 del FEDER prevede la possibilità di cofinanziare progetti pilota in aree urbane che possiedono un carattere innovativo e un potenziale dimostrativo per altre città; tra questi rientrano i progetti pilota di Londra e Marsiglia avviati nel febbraio 1990.

Fatte salve poche eccezioni, il Fondo di sviluppo regionale si limita alle regioni della Comunità considerate economicamente sfavorite e, nell'ambito di tali regioni, a progetti di sviluppo economico.

Queste limitazioni impediscono attualmente alla Comunità di sovvenzionare interventi ambientali in zone urbane che non rientrano negli obiettivi 1 e 2 o in progetti di sviluppo economico.

Di conseguenza, se la Comunità desidera poter sovvenzionare interventi favore dell'ambiente in tutte le zone urbane degli Stati membri, essa dovrà prevedere la creazione di un nuovo strumento finanziario.

I finanziamenti attualmente disponibili per progetti di tipo ambiental sono molto limitati. Tra le proposte esistenti citeremo il programma MEDSPA, dotato di 9 milioni di ECU per il 1990, che fornisce un'assistenza tecnica e professionale nella preparazione dei piani di smaltimento dei rifiuti urbani e delle acque reflue nelle città con me di 100.000 abitanti del bacino mediterraneo.

(v) Provvedimenti di tipo economico e fiscale

Non è ancora stata esaminata in dettaglio la possibilità di intraprendere un'azione comunitaria intesa ad incoraggiare il miglioramento dell'ambiente mediante provvedimenti di tipo economico e fiscale. Tali provvedimenti dovrebbero integrare la qualità dell'ambiente nel sistema economico grazie ad un intervento di mercato atto ad incoraggiare tecniche di produzione e prodotti finiti rispettosi dell'ambiente.

(vi) Valutazione dell'impatto urbano

La Commissione opera politicamente in molteplici settori che possono avere conseguenze per l'ambiente urbano. Tali politiche dovranno essere esaminate nei particolari per evitare eventuali effetti negativi per l'ambiente.

5. Campi d'azione

Nel primo capitolo del libro abbiamo esaminato i principali problemi delle zone urbane e le loro cause. Abbiamo anche individuato i limiti rappresentati dall'attuale approccio settoriale alla loro soluzione. Presenteremo ora alcuni suggerimenti per l'orientamento delle future attività. Sottolineamo la necessità che tali orientamenti affrontino le cause dei problemi, e non si limitino ai sintomi. Presentiamo quindi delle possibili soluzioni ai problemi, dalle quali scaturiranno gli orientamenti per la successiva azione della Comunità. I suggerimenti che seguono, che riguardano azioni da attuare a livello della Comunità, rispettano i principi, enunciati nel trattato, che disciplinano ruolo competenze della Comunità stessa.

Come già osservato nella prima parte di questo capitolo, i principali obiettivi dell'azione futura si concentrano in due settori prioritari:

politiche che riguardano la struttura fisica della città, in particolare modo:

- pianificazione;
- trasporti;
- tutela e valorizzazione del patrimonio storico;
- tutela e valorizzazione delle aree naturali all'interno della città

politiche intese a minimizzare le ripercussioni delle attività urbane per l'ambiente:

- industria;
- gestione dell'energia;
- gestione dei rifiuti;
- gestione delle acque.

Le politiche di sviluppo in questo settore devono essere basate sull'esame di dati comparati e precisi relativi alla situazione dell'ambiente urbano. Occorre pertanto tener conto dell'esigenza d'informazione e di come soddisfarla.

Oltre a questi grandi settori prioritari, la Comunità potrà appoggiare diverse iniziative prese a livello locale e regionale per migliorare l'ambiente e la qualità della vita delle zone urbane. In questo ambito si inseriscono le iniziative riguardanti:

- informazione
- azione sociale
- cooperazione interregionale.

5.1. Pianificazione urbana

Incoraggiare una maggiore diversificazione ed evitare l'espansione selvaggia.

Le rigide politiche di zonizzazione attuate negli ultimi decenni, che hanno portato alla completa separazione delle diverse aree e al conseguente sviluppo di enormi periferie residenziali, hanno stimolato nel contempo il traffico di pendolari che è alla base di molti degli attuali problemi ambientali delle aree urbane.

E' pertanto necessario un profondo riesame dei principi sui quali si basa la pianificazione urbana. Le strategie intese a promuovere l'uso misto ed uno sviluppo più compatto contribuiranno a far vivere gli abitanti più vicini ai luoghi di lavoro e ai servizi di prima necessità. In questo caso l'automobile diventerà un'opzione e non sarà più una necessità. Alcuni paesi, per esempio i Paesi Bassi, hanno già attuato strategie di questo genere, che meritano di essere approfondite.

Nuovo sviluppo delle zone urbane abbandonate

Le caratteristiche principali delle aree abbandonate, zone industriali dismesse, scali ferroviari, banchine portuali e caserme militari all'interno delle aree urbane, rappresentano un potenziale di eccezionale valore. Alcune città hanno già affrontato queste priorità nelle loro strategie di pianificazione. Tuttavia, i problemi che pongono certe aree contaminate oppure i terreni di proprietà di diversi enti sono tali da richiedere un'azione decisa da parte dell'amministrazione pubblica.

Rivitalizzazione dei quartieri esistenti

Occorre anche rivitalizzare le zone residenziali esistenti nelle città. E' possibile migliorare sensibilmente la qualità della vita in tali zone intervenendo sull'ambiente, in particolare mediante una riduzione del rumore e dell'inquinamento da traffico. Ciò richiederà strategie locali che diano la priorità alle esigenze dei pedoni e degli abitanti piuttosto che agli automobilisti che le attraversano. Tali miglioramenti ambientali potranno stimolare gli investimenti privati nel rinnovamento dell'edilizia residenziale esistente.

L'esigenza di rivitalizzazione non si limita alle aree del centro-città. Molte zone residenziali periferiche, in particolare quelle di edilizia sociale, presentano tutti i sintomi del declino urbano generalmente correlati con le zone abbandonate del centro storico. La Commissione partecipa già a progetti pilota in corso a Londra e a Marsiglia intesi a migliorare lo sviluppo economico e sociale di tali zone. I problemi ai quali sono sottoposti gli abitanti sono spesso aggravati dall'isolamento fisico, in rapporto alla vita economica, sociale, commerciale e culturale della città.

La diversificazione negli usi e nelle attività di queste zone, e di conseguenza la gamma di possibilità offerte ai residenti, fa parte di una strategia intesa ad integrare questi quartieri nella città e migliorare l'ambiente e la qualità della vita degli abitanti.

Progettazione urbana

La qualità dell'ambiente urbano dipende sia dalla progettazione degli edifici sia dall'articolazione spaziale. Di conseguenza, per tutelare i valori di immagine e l'identità storica delle nostre città, non è sufficiente proteggere gli edifici storici, ma occorre esaminare con molta attenzione anche i progetti di nuovi edifici che andranno ad inserirsi nel tessuto urbano. La pianificazione dovrebbe pertanto comprendere anche la "terza dimensione" (quella dei volumi e degli spazi), incoraggiando le innovazioni architettoniche, ma garantendo nel contempo che i nuovi edifici siano compatibili con il carattere della città esistente e non distruggano, rendendoli inutilizzabili, gli spazi non costruiti.

Linee d'azione proposte

- La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri e con le amministrazioni locali, dovrebbe mettere a punto degli orientamenti per inserire le considerazioni di tipo ambientale nelle strategie di pianificazione urbana, mediante un attento esame e l'elaborazione dei principi sopra enunciati. Questi orientamenti dovrebbero riflettersi nella pianificazione urbana e offrire un importante complemento alla proposta di direttiva sulla valutazione ambientale di politiche, piani e programmi.
- Occorre incoraggiare un'ulteriore ricerca nel trattamento dei terreni contaminati, che troppo spesso impediscono un nuovo sviluppo di aree urbane esistenti.

- Occorre sostenere finanziariamente i progetti pilota intesi a rivitalizzare le zone urbane meno favorite mediante l'inserimento di una molteplicità di funzioni e di conseguenza un migliore accesso alle possibilità offerte dalla città. Nel contempo tali azioni devono tutelare ed appoggiare i cittadini residenti nelle zone in questione. La Commissione dovrebbe inoltre esaminare come ampliare tale azione sulla base dell'esperienza acquisita con i progetti pilota.
- La Comunità dovrebbe valutare se ampliare l'appoggio finanziario concesso ad opere di rinnovamento urbano e a programmi di risanamento dell'ambiente oltre ai siti ed alle zone di sostegno consentiti dagli attuali fondi strutturali e, se del caso, come realizzarlo.

5.2. Trasporti urbani

Come già osservato a più riprese, il drastico aumento delle macchine private degli ultimi decenni ha offerto maggiori comodità a molti cittadini, ma ha portato nello stesso tempo ad una congestione del traffico, a conseguenze negative per la viabilità urbana, alla perdita di spazi aperti a favore di parcheggi, all'inquinamento atmosferico e al rumore. Il notevole aumento delle merci trasportate su gomma ha contribuito a peggiorare questi problemi. Il traffico urbano è uno dei maggiori responsabili delle piogge acide e dell'effetto serra.

Vi è una sempre maggiore consapevolezza che la situazione è grave e che è necessario porvi rimedio. La messa a punto di nuovi veicoli rispettosi dell'ambiente potrà senz'altro contribuire a migliorare la situazione, tuttavia le soluzioni definitive dovranno prevedere una decisa scelta di campo, favorendo trasporti pubblici rispetto a quelli privati, riducendo il livello e le conseguenze del traffico nel centro-città.

A livello comunitario non è possibile elaborare strategie dettagliate per le varie città. Tuttavia, è possibile individuare una serie di settori nei quali alcuni miglioramenti strategici potrebbero contribuire a ridurre l'impatto del traffico sulla città.

(a) I trasporti privati

Migliorare le tecnologie esistenti

La legislazione comunitaria esistente e in corso di elaborazione, cerca di promuovere l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili per ridurre il rumore e l'inquinamento tradizionalmente causato dagli autoveicoli, in particolare prevedendo il passaggio verso tipi di carburante meno inquinanti, stabilendo norme più rigide per i livelli di rumore e per l'utilizzazione delle marmitte catalitiche. Tutti questi controlli si applicano ai nuovi veicoli. Tuttavia, essi non riducono le emissioni di CO₂, uno dei principali responsabili dell'effetto serra.

Inoltre, per risultare efficaci, tali provvedimenti devono essere garantiti per tutta la durata di vita dell'autoveicolo. A tal fine sarà necessario aggiungere agli attuali controlli sulla sicurezza tecnica controlli di conformità alle norme ambientali.

La Commissione dovrebbe incoraggiare la ricerca per un'ulteriore riduzione del rumore e dell'inquinamento proveniente dagli autoveicoli riesaminare le proprie direttive in questo campo al fine di garantire l'attuazione dei risultati della ricerca.

Anche nell'ambito delle tecnologie disponibili, determinati veicoli sono meno nocivi di altri. La Repubblica Federale Tedesca ha adottato recentemente un sistema fiscale differenziato in materia di livelli di emissioni. La Commissione dovrebbe valutare l'opportunità di ampliare tale sistema a tutta la Comunità.

Le amministrazioni pubbliche responsabili dell'acquisto e della manutenzione di un grande numero di veicoli nelle aree urbane, destinati alle più svariate funzioni, dovrebbero dare l'esempio in questo campo, sia per la scelta, sia per l'utilizzazione e la manutenzione degli autoveicoli.

Autoveicoli ad energia elettrica

Vi è un crescente interesse per gli autoveicoli ad energia elettrica che dovrebbero rappresentare una soluzione ai problemi di rumore e di inquinamento atmosferico posti dai motori a benzina e a diesel. La Commissione ha già dimostrato il suo interesse in questo senso e ha contribuito alla creazione di un'associazione tra città intesa ad incoraggiare lo sviluppo e la cooperazione in questo settore.

E' senz'altro vero che tali autoveicoli contribuiranno significativamente ad abbassare i livelli di inquinamento; tuttavia, essi non possono essere considerati come una soluzione definitiva, infatti, non risolveranno i problemi di congestione del traffico, né quelli dell'ingombro fisico. Inoltre, sono basati sull'utilizzazione dell'energia elettrica, generalmente prodotta a partire da combustibili fossili.

Le biciclette

La bicicletta è il veicolo ecologico per eccellenza. Nonostante ciò, solo poche città si sono seriamente adoperate per inserire la bicicletta in una strategia globale dei trasporti. In realtà, il traffico attuale presenta problemi di inquinamento e di sicurezza tali da scoraggiare l'uso della bicicletta in città.

I pedoni

I pericoli che incombono sui ciclisti sono gli stessi che devono affrontare i pedoni, vale a dire, quanti utilizzano il modo di trasporto più privato e individuale di tutti. In zone con un traffico molto denso il pedone è aggredito dal rumore e dai gas di scappamento che causano una situazione di disagio, a lungo termine, e irritazioni degli occhi e delle vie respiratorie. Inoltre, in città i pedoni devono affrontare una corsa ad ostacoli: spostarsi e girare intorno ad automobili parcheggiate che bloccano il marciapiede e gli incroci, evitare i pali metallici dei semafori, cartelli stradali e parchimetri, correre per attraversare la strada quando il verde dura solo pochi secondi, stare attenti alle automobili che attraversano o che girano con il semaforo rosso, ecc.

Troppo spesso la pianificazione stradale è basata unicamente su una circolazione fluida delle automobili, lasciando i pedoni abbandonati alla loro sorte. Questi devono invece essere reinseriti nella pianificazione stradale, e non come una specie pericolosa da porre in un recinto, ma come gli utilizzatori principali delle strade cittadine.

(b) I trasporti pubblici

Il contributo dei trasporti pubblici alla riduzione del traffico è stato ripetutamente sottolineato, eppure solo poche città sono riuscite ad operare un reale passaggio dai trasporti privati a quelli pubblici.

Mentre è aumentato l'uso delle auto private, i trasporti pubblici sono rimasti stazionari. L'esperienza ha dimostrato che i cittadini sono affezionati all'automobile, spesso a scapito di una logica economica, e che è necessaria una combinazione di incentivi e di freni all'uso dell'automobile per promuovere i trasporti pubblici. A questo riguardo, occorre riflettere su una serie di problemi.

(i) Trasporti pubblici, utilizzazione del suolo e pianificazione dei trasporti

La pianificazione dei trasporti urbani dovrebbe considerare attentamente il potenziale di tutte le forme di trasporto e decidere nel quadro di una strategia a lungo termine, che comprenda la pianificazione dell'utilizzazione del suolo e gli obiettivi ambientali. Attualmente invece molte città sembrano prendere importanti decisioni di trasporto adattandosi di volta in volta all'aumento della domanda.

La risposta all'aumento del traffico è stata troppo spesso quella di costruire nuove strade, le quali a loro volta hanno incentivato un ulteriore aumento del traffico. Una politica atta a favorire i trasporti pubblici comporta inevitabilmente decisioni difficili. Soddisfare la domanda di un traffico in aumento non è una risposta adeguata; la congestione del traffico costituisce in alcuni casi un utile strumento di dissuasione.

(ii) Migliorare i trasporti pubblici

Una giustificazione o una scusa spesso avanzata è che la qualità dei trasporti pubblici li rende un'alternativa poco interessante all'automobile. E' chiaro che il trasporto pone problemi economici. Per migliorare i servizi occorre aumentare le spese per i mezzi, il personale e le infrastrutture.

Se le decisioni in questo campo non sono prese nell'ambito di un piano di trasporti integrato, basato sulla chiara decisione di creare nuovi servizi pubblici in alternativa a nuove strade, non vi sono garanzie che il miglioramento dei servizi attiri un numero sufficiente di persone per coprire i costi. Occorre inoltre esaminare il potenziale dei programmi di parcheggi abbinati ai trasporti e dei collegamenti esistenti tra i trasporti interurbani e le reti interne.

(c) Gestione del traffico

E' possibile migliorare notevolmente la gestione del traffico urbano mediante appositi sistemi che comprendono informazioni tecnologiche molto sofisticate e sistemi informatizzati, del tipo di quelli messi a punto nel programma di ricerca DRIVE della Commissione. Se tradizionalmente l'obiettivo principale della gestione del traffico consisteva nel diminuire la congestione e migliorare il flusso del traffico, essa potrebbe anche tendere a migliorare le condizioni ambientali. Il ricorso a nuove tecniche di trasporto dovrebbe esaminare preliminarmente se queste sono utilizzate per incoraggiare un aumento del traffico o per ridurre i danni all'ambiente. Le politiche di gestione del traffico dovrebbero valutare attentamente i problemi ecologici e della sicurezza, tenendo conto delle conseguenze a lungo termine a livello locale e generale e soddisfare l'esigenza di mobilità indispensabile per una sana economia della città. Nell'ambito di queste considerazioni ci si dovrà adoperare per ridurre la congestione del traffico e per non incoraggiare l'aumento di auto nelle zone urbane.

Esistono numerose possibilità per ridurre l'uso e gli effetti nocivi delle auto private; in particolare, programmi da attuare su scala locale che riducono il traffico, la velocità, restringono le strade e prevedono zone pedonali. Questi provvedimenti locali, se sono progettati ed attuati con cura, rappresentano probabilmente il modo migliore per ridurre il rumore. L'Olanda e la Germania hanno ottenuto notevoli risultati con questi sistemi. Oltre ad incoraggiare l'utilizzazione dei trasporti pubblici, questi provvedimenti fanno parte integrante di programmi intesi a rivitalizzare i centri storici delle città, per renderli più abitabili e per restituire la strada ai pedoni.

(d) Divieti di parcheggio

I divieti di parcheggio hanno un notevole effetto dissuasivo sull'utilizzazione dell'auto privata in città. Il desiderio di utilizzare l'automobile è talvolta talmente grande che si è disposti ad accettare notevoli inconvenienti prima di essere disposti ad affidarsi ai trasporti pubblici. Nelle città dove i trasporti pubblici sono rimasti importanti, la disponibilità di parcheggi è estremamente limitata; talvolta ciò è successo per caso, tal'altra è voluto.

(e) Tassazione per l'utilizzazione delle strade nelle zone urbane

Alcune città della Comunità propongono di ricorrere ad una tassazione per l'uso della strada oppure alla concessione di permessi di accesso per riequilibrare i trasporti pubblici rispetto a quelli privati. Provvedimenti di questo genere sono già applicati in alcune città extracomunitarie, per esempio a Singapore ed Oslo. Il ricorso a questo strumento economico è giustificato dal fatto che esso impone all'utilizzatore diretto l'onere delle spese sociali ed ambientali dell'uso dell'auto. Anche questi provvedimenti possono scoraggiare l'uso dell'auto e contribuire contemporaneamente allo sviluppo di alternative; tuttavia, essi devono essere utilizzati con discernimento per evitare effetti negativi per il centro della città.

Linee d'azione proposte

La Comunità dovrebbe:

1. Incoraggiare le amministrazioni cittadine ad inserire le decisioni che riguardano il futuro sviluppo coordinato dei trasporti pubblici e la costruzione delle strade nei piani di assetto del territorio e dei trasporti. La Commissione dovrebbe chiedere che le domande di sovvenzione da parte dei fondi strutturali per infrastrutture di trasporto dimostrino che questa analisi è stata effettivamente svolta.
2. Incoraggiare un nuovo approccio ai trasporti pubblici e alla gestione ecologica del traffico cittadino mediante il finanziamento di progetti pilota e la valutazione del loro impatto. I programmi di ricerca dovrebbero esaminare prioritariamente i problemi ambientali ed i trasporti pubblici innovativi, gli autoveicoli non inquinanti e metodi avanzati di gestione del traffico. Non si dovrebbe incoraggiare l'ampliamento del traffico motorizzato nelle aree urbane.
3. Incoraggiare uno scambio di informazioni sulla gestione del traffico urbano su scala comunitaria, al fine di massimizzare gli effetti positivi di molteplici esperienze.
4. Esaminare, eventualmente mediante il finanziamento di progetti pilota, la possibilità di ricorrere a strumenti economici quali una tassazione delle strade per contribuire alla soluzione dei problemi ambientali causati dal traffico urbano.

5.3. Tutela e valorizzazione del patrimonio storico delle città europee

Il carattere storico delle città europee, dei loro edifici, monumenti, strade e piazze, conferisce ad ogni singola città una propria identità e dimensione spaziale. Le nostre città sono un segno importante della diversità culturale della Comunità e del patrimonio storico comune. Di conseguenza, la conservazione del loro carattere non riguarda esclusivamente chi vi abita.

Le pressioni manifestatesi nei decenni scorsi hanno intaccato gravemente il patrimonio urbano europeo. Molte città hanno introdotto programmi di pianificazione che prevedono la tutela dei centri storici e ne incoraggiano il restauro grazie ad interessanti programmi di rinnovamento.

Fino ad oggi la Comunità ha svolto un ruolo secondario da un punto di vista finanziario, ma importante in termini di sensibilizzazione del grande pubblico al patrimonio architettonico di cui dispone. Questo ruolo si traduce soprattutto in un sostegno alla conservazione dei monumenti che documentano la ricchezza e la diversità del patrimonio architettonico europeo.

Linee d'azione proposte

1. La Comunità dovrebbe erogare finanziamenti più cospicui per la conservazione degli edifici e delle zone storiche di importanza europea.
 2. Occorre valutare i vantaggi derivanti dall'introduzione di un sistema comunitario di riconoscimento del valore storico e culturale di singoli edifici o parti di città.
- 5.4. Tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale esistente all'interno delle città

Con l'aumento della consapevolezza per i temi ambientali è aumentata anche l'attenzione per gli habitat naturali all'interno del perimetro urbano. Sebbene l'importanza di tali zone sia raramente paragonabile a quella degli habitat naturali delle campagne, l'essere a portata di mano per un gran numero di persone ne aumenta il valore: offrono infatti possibilità di relax ed un approccio informale alle scienze naturali e ai problemi ecologici.

La protezione e la valorizzazione degli spazi aperti e degli habitat naturali esistenti e la piantatura di nuovi alberi aumentano il piacere visivo delle aree urbanizzate e contribuiscono a migliorare il microclima, diminuendo l'inquinamento.

Molte città hanno adottato "piani verdi" intesi a proteggere e aumentare il potenziale offerto dagli spazi aperti e ad incoraggiare i cittadini a piantare alberi e ad apportare contributi positivi all'ambiente.

L'aumento del tempo libero e la crescente domanda di spazi per lo sport hanno contribuito ad aumentare l'affluenza negli spazi aperti esistenti nelle città. Sono poche le città che hanno provveduto adeguatamente a tali spazi. Se la creazione di nuovi parchi urbani pone notevoli problemi, le amministrazioni cittadine dovrebbero invece cogliere le opportunità offerte dai terreni abbandonati ed inutilizzati. In molte città europee, le aree verdi e i boschi ai margini della città offrono ugualmente possibilità di svago agli abitanti.

Linee d'azione proposte

1. La Commissione dovrebbe esaminare un programma di progetti pilota e svolgere in tutta la Comunità per dimostrare i benefici dei piani verdi.
2. Le amministrazioni cittadine andrebbero incoraggiate a riesaminare l'offerta di spazi verdi e a valutare le opportunità che si offrono per ampliare tale offerta.

5.5. Gestione delle acque

L'attuale proposta di direttiva relativa alle acque reflue comunali stabilisce l'obiettivo di giungere ad un elevato grado di trattamento di tutte le acque di scarico provenienti dalle zone urbane. E' chiara la necessità che ha portato a questa iniziativa, come pure sono chiari i miglioramenti che essa offre. Da un esame svolto nel 1984 sulle acque reflue urbane e sulle strutture di trattamento disponibili in 10 Stati membri, è emerso che meno della metà degli scarichi organici totali era trattato.

A livello più generale è attualmente in corso presso la Commissione un progetto di direttiva sulla qualità ecologica delle acque. A differenza delle principali direttive comunitarie relative alla qualità, questa si applicherà in linea di massima a tutte le acque della Comunità. Inoltre essa chiederà agli Stati membri di prevedere programmi di miglioramento delle acque per raggiungere determinati obiettivi ecologici. Benché il progetto sia ancora nella prima fase esso realizzerà alla fine un notevole miglioramento biologico e estetico delle acque urbane e non urbane.

5.6. Industrie urbane

Le industrie sono una notevole fonte di inquinamento atmosferico e acustico nelle aree urbane e in quelle immediatamente vicine, in particolare dal punto di vista delle zone residenziali. La risposta tradizionale a questo problema è consistita nello spostare le industrie verso il limite esterno delle città o ancora oltre. Si tratta di una politica del "lontano dagli occhi lontano dal cuore", che offre sì un miglioramento dell'ambiente locale immediato, ma che non rappresenta una soluzione definitiva.

Per i grandi impianti industriali questo spostamento può essere auspicabile perché la nuova ubicazione e i nuovi impianti agevoleranno l'utilizzazione delle più avanzate tecnologie di produzione. Per le piccole e medie industrie invece, nelle quali le capacità del singolo lavoratore sono spesso più importanti delle tecniche di produzione di massa, un simile spostamento comporta notevoli oneri finanziari e limita nel contempo l'accesso ai fornitori ed ai clienti, in particolare ai fornitori di servizi.

E' vero che alcuni impianti industriali trovano la loro ubicazione migliore lontano da altre attività, tuttavia, va osservato che le politiche attuali si sono basate troppo spesso sull'esclusione e non sulla compatibilità. La Commissione ha già messo a punto diverse direttive intese a limitare le emissioni e i rumori prodotti dagli impianti industriali. Un ulteriore sviluppo di queste norme legislative e delle applicazioni tecniche tese ad evitare tali inconvenienti, offriranno alle amministrazioni locali un quadro più flessibile per esaminare l'ubicazione di attività industriali compatibili all'interno delle aree urbane.

Queste industrie possono infatti tornare a vantaggio della popolazione locale, offrendo possibilità di lavoro senza imporre lunghi spostamenti.

Linee d'azione proposte

La Comunità dovrebbe prevedere le misure necessarie per promuovere l'espansione delle piccole e medie imprese in maniera armoniosa all'interno del tessuto urbano e dovrebbe eventualmente fornire un'opera di assistenza per consentire a tali industrie di soddisfare le norme in materia ambientale.

5.7. Gestione dell'energia urbana

I consumi energetici nelle aree urbane sono strettamente correlati con l'inquinamento atmosferico proveniente dai trasporti, dal riscaldamento dall'illuminazione e dal condizionamento dell'aria degli edifici. Un'utilizzazione più efficiente dell'energia potrebbe contribuire a ridurre l'inquinamento atmosferico e di conseguenza anche il contributo delle città all'effetto serra. Dato che il problema dei trasporti è già stato esaminato ampiamente, ci limiteremo in questa parte ad esaminare l'utilizzazione dell'energia negli edifici. I miglioramenti in questo settore comprenderanno:

(a) La progettazione degli edifici

Negli ultimi anni si è registrato un crescente interesse per la progettazione di alloggi ecologici, unità autosufficienti che richiedono poca energia e provocano danni minimi all'ambiente. Le ricerche hanno dimostrato che è possibile ottenere notevoli risparmi energetici inserendo un semplice riscaldamento solare "passivo" e altri principi di risparmio energetico nella progettazione degli edifici, oppure tenendo conto di fattori quali l'orientamento e la contiguità nella pianificazione di una struttura urbana più efficiente.

(b) Norme di isolamento dei nuovi edifici

Le tecnologie disponibili per la conservazione dell'energia (isolamento delle pareti, doppi vetri, ecc.), non sono state applicate in maniera omogenea in tutti i nuovi edifici all'interno della Comunità. Le differenze geografiche possono essere alla base di alcune disomogeneità normative, tuttavia sarebbe opportuno esaminare la possibilità di migliorarle ed armonizzarle. Occorre inoltre prevedere l'adozione di norme e regolamenti per i materiali e i prodotti da costruzione, in modo da tener conto delle conoscenze acquisite in materia di "indoor pollution".

(c) Migliorare l'isolamento degli edifici esistenti

Non esistono molte informazioni sul tipo di isolamento esistente negli edifici all'interno della Comunità; tuttavia, è probabile che esso sia scarso e che in questo settore vi sia spazio per notevoli miglioramenti verso un risparmio energetico. Molti Stati membri cercano di promuovere gli investimenti in questo settore mediante incentivi fiscali ed economici.

(d) L'efficienza degli impianti di riscaldamento

L'efficienza dei singoli impianti di riscaldamento dipende in larga misura dalla loro manutenzione. Nella Repubblica Federale Tedesca i proprietari sono obbligati a procedere al controllo delle caldaie ogni anno. Si potrebbe pensare di collegare tali controlli con la fornitura del combustibile oppure con i contratti di assicurazione delle case.

(e) Produzione combinata di calore e di elettricità.

La combinazione di teleriscaldamento con la produzione di energia elettrica è un sistema di per sé molto efficiente, e nel contempo la vicinanza tra produttore e utilizzatore riduce la perdita energetica durante la trasmissione. La Commissione ha presentato a più riprese raccomandazioni che appoggiano questi sistemi.

(f) Controlli degli edifici per valutarne il consumo di energia e l'efficienza del riscaldamento

Prima di vendere un edificio è possibile prevedere un "controllo energetico" che potrebbe contribuire a sensibilizzare i cittadini al problema dei consumi energetici. Si tratta di un sistema già applicato in Danimarca, dove vi è un consulente energetico locale che consiglia sui costi e i vantaggi dei diversi investimenti intesi a risparmiare energia.

(g) Pianificazione energetica delle città

La pianificazione energetica potrebbe contribuire a ridurre notevolmente il fabbisogno di energia delle città.

Nello stesso tempo, questa pianificazione è uno strumento che evita l'inquinamento. Essa si basa sull'analisi della struttura dei consumi energetici e delle possibilità di sfruttamento di fonti locali di energia. Un progetto di gestione dell'energia integrata derivato da tale pianificazione comprende diversi strumenti, tra cui quelli indicati nei punti precedenti, che generalmente hanno anche conseguenze benefiche sul livello di inquinamento e sullo sviluppo economico delle città. Tuttavia, è difficile rendersi conto delle possibilità esistenti a causa di un contesto istituzionale che non offre la libertà necessaria allo sviluppo di adeguate politiche energetiche.

La Commissione promuove già attualmente progetti tecnologici riguardanti l'energia in molti dei settori suddetti.

Linee d'azione proposte

1. La Comunità dovrebbe proseguire ed intensificare la propria azione nel settore della gestione dell'energia urbana, cercando in particolare di incoraggiare ed assistere le città nell'avviare provvedimenti di pianificazione urbana dell'energia, offrire orientamenti sui modi più adeguati per raggiungere gli obiettivi, per esempio, sulla progettazione degli edifici in vista di un risparmio energetico e, inoltre, per dimostrare con progetti pilota i vantaggi delle diverse tecniche di risparmio energetico.
2. Sebbene vi sia una legislazione comunitaria relativa alle caratteristiche specifiche delle merci che stabilisce le norme per materiali d'isolamento destinati alla costruzione, non esiste ancora nessuna legislazione che preveda norme specifiche da applicare alle nuove costruzioni. La Comunità ha già formulato raccomandazioni in questo settore, ma forse è giunto il momento di prevedere un vero e proprio intervento legislativo.
3. Sarebbe necessario predisporre un rapporto ed una successiva proposta sugli strumenti più atti ad incoraggiare la gestione energetica negli edifici.
4. Le amministrazioni pubbliche dovrebbero mostrare il buon esempio adottando provvedimenti di gestione dell'energia nei loro edifici.

5.8. Rifiuti urbani

Recentemente, la Commissione ha pubblicato una strategia globale per la gestione dei rifiuti urbani, nella quale si sottolinea la necessità di prevenzione, riutilizzazione e riciclaggio dei rifiuti (cfr. capitolo primo, punto 2.2.4.). La strategia comprende diverse proposte di realizzazione; i grandi orientamenti di tale strategia sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 22 - 23 marzo 1990.

Non intendiamo ripetere tali proposte, ma desideriamo semplicemente sottolineare lo stretto legame esistente tra questa strategia e i concetti presentati in questo libro verde.

Le proposte complementari che seguono, illustrano i collegamenti tra la gestione dei rifiuti e i più ampi problemi della gestione urbana.

Linee d'azione proposte

1. La Commissione dovrebbe incoraggiare le amministrazioni cittadine a tenere più conto della gestione dei rifiuti nell'elaborazione dei piani a breve e medio termine per la gestione del territorio urbano, luoghi per la raccolta dei rifiuti domestici preselezionati e impianti di smaltimento.

2. La Commissione dovrebbe cofinanziare ricerche e progetti intesi a sensibilizzare i cittadini sull'importanza dei problemi connessi con la gestione dei rifiuti; mettere a punto un progetto urbano e architettonico atto a favorire la preselezione dei rifiuti alla fonte e la raccolta selettiva; individuare nuove utilizzazioni per i rifiuti urbani, in particolare quelli provenienti dai cantieri di costruzione.
3. La Commissione dovrebbe incoraggiare lo scambio di informazioni e di esperienze nel settore dello smaltimento dei rifiuti, con particolare riguardo per le tecnologie di depurazione, la sensibilizzazione della popolazione, gli strumenti legali disponibili e il riciclaggio dei rifiuti urbani.

5.9. Dati comparati sullo stato dell'ambiente urbano

Come abbiamo già detto, una delle difficoltà nell'elaborazione dell'analisi contenuta in questo libro verde è costituita dalla mancanza di informazioni su molti argomenti che consentirebbero di procedere ad un'analisi comparata dello stato dell'ambiente urbano. Alcuni programmi che operano nell'ambito del progetto CORINE hanno già avviato azioni nel settore dei dati comparati, in particolare per quanto riguarda i dati sulla qualità dell'aria. E' in realtà previsto che i programmi che saranno svolti dall'Agenzia europea per l'ambiente contribuiranno a migliorare le conoscenze in questo settore. Saranno inoltre necessari miglioramenti in altri settori per mettere a disposizione della Commissione un'adeguata base di informazioni per il futuro sviluppo di una politica dell'ambiente urbano. Tali informazioni dovrebbero essere disponibili non solo agli amministratori ed ai politici ma anche ai singoli cittadini.

Linee d'azione proposte

La Commissione dovrebbe esaminare come potenziare la disponibilità di dati comparati sullo stato dell'ambiente urbano. Essa potrebbe raggiungere questo obiettivo sia conferendo alla nuova Agenzia per l'Ambiente un compito specifico in questo settore, sia mediante un appoggio all'elaborazione di sistemi di dati nell'ambito di istituti di ricerca o di università, o nell'ambito di una rete di tali istituzioni tra loro collegate.

5.10. Iniziative d'informazione

L'ambiente urbano interessa in primo luogo quanti vivono e lavorano in città, senza i quali non è possibile portare a buon fine una politica urbana. Questi, che definiremo gli attori urbani, gli abitanti, i commercianti, consumatori, produttori, associazioni commerciali contribuendo da un lato al deterioramento della città, e dall'altro dovendone subire le conseguenze, trarrebbero un evidente vantaggio dal miglioramento della situazione.

Nell'attuazione di una politica ambientale del territorio urbano, la Comunità dovrebbe creare apposite strutture per incoraggiare il dialogo, la riflessione comune e la collaborazione tra gli attori all'interno delle singole città e tra le città stesse. Queste strutture potrebbero essere utilizzate anche per uno scambio di informazioni e di pareri con la Comunità.

Linee d'azione proposte

La Commissione dovrebbe contribuire alla costituzione di una rete comunitaria di centri di iniziative locali urbane. Tali centri dovrebbero essere organizzati in collaborazione con gli organismi pubblici già esistenti, che forniscono informazioni e orientamenti di pianificazione in materia di ambiente urbano. Quest'anno è prevista la creazione di alcuni centri di questo genere come progetti pilota in determinate città. Il ruolo di tali centri è il seguente:

1. Informare i vari settori della popolazione sulle politiche e provvedimenti comunitari e sulla loro applicazione ai diversi fattori che costituiscono la realtà urbana;
2. Stimolare e promuovere il dialogo, la pianificazione comune e la collaborazione tra le componenti sociali urbane, in funzione del miglioramento dell'ambiente;
3. Promuovere gli scambi di informazioni tra le città sui problemi che incontrano e sulle loro esperienze nell'affrontarli.

5.11. Iniziative sociali

Occorre evitare l'isolamento delle fasce più sfavorite della popolazione, nei quartieri più poveri della città.

Nell'ambito delle operazioni che riguardano l'ambiente fisico, è necessario prevedere iniziative sociali che includano azioni di inserimento e di promozione dell'occupazione, in particolare nel quadro del restauro degli alloggi sociali.

Linee d'azione proposte

1. La Commissione dovrebbe appoggiare azioni di aiuto all'occupazione di formazione professionale correlate alla tutela dell'ambiente, vista come fattore dinamico di sviluppo economico e sociale.
2. La Commissione dovrebbe incoraggiare l'assistenza tecnica a progetto pilota e il trasferimento del know-how che coinvolga le categorie sociali più sfavorite nella protezione dell'ambiente.

5.12. Collaborazione interregionale

La Commissione appoggia e cofinanzia diversi programmi di collaborazione interregionale e di sviluppo di "networks". Le città usufruiscono già di azioni che prevedono stretti contatti con le amministrazioni regionali e locali e con i loro organi rappresentativi: l'Assemblea delle regioni d'Europa, il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa e l'Unione Internazionale delle Amministrazioni Locali. In questo settore sono state avviate diverse iniziative che comprendono il cofinanziamento del progetto POLIS (miglioramento della gestione del traffico), concernente un gruppo di città chiamato "Eurocittà" e un progetto di cooperazione al quale partecipano 10 porti e che riguarda un'azione contro l'inquinamento marino.

Linee d'azione proposte

La Commissione dovrebbe continuare ad appoggiare azioni, eventualmente potenziandole, di cooperazione e di scambio di informazioni tra città.

6. Sommario delle linee d'azione proposte

Qui di seguito riportiamo le linee d'azione proposte per i singoli settori prioritari:

Progettazione urbana

Linee d'azione proposte

1. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri e con le amministrazioni locali, dovrebbe mettere a punto degli orientamenti per inserire le considerazioni di tipo ambientale nelle strategie di pianificazione urbana, mediante un attento esame e l'elaborazione dei principi sopra enunciati. Questi orientamenti dovrebbero ripercuotersi nella pianificazione urbana e offrire un importante complemento alla proposta di direttiva sulla valutazione ambientale di politiche, piani e programmi.
2. Occorre incoraggiare un'ulteriore ricerca nel trattamento dei terreni contaminati, che troppo spesso impediscono un nuovo sviluppo di aree urbane esistenti.
3. Occorre sostenere finanziariamente i progetti pilota intesi a rivitalizzare le zone urbane meno favorite mediante l'inserimento di una molteplicità di funzioni e di conseguenza un migliore accesso alle possibilità offerte dalla città. Nel contempo tali azioni devono tutelare ed appoggiare i cittadini residenti nelle zone in questione. La Commissione dovrebbe inoltre esaminare come ampliare tale azione sulla base dell'esperienza acquisita con i progetti pilota.

4. La Comunità dovrebbe valutare se ampliare l'appoggio finanziario concesso ad opere di rinnovamento urbano e a programmi di risanamento dell'ambiente oltre ai siti ed alle zone di sostegno consentiti dagli attuali fondi strutturali e, se del caso, come realizzarlo.

Trasporti urbani

Linee d'azione proposte

La Comunità dovrebbe:

1. Incoraggiare le amministrazioni cittadine ad inserire le decisioni che riguardano il futuro sviluppo coordinato dei trasporti pubblici e la costruzione delle strade nei piani di assetto del territorio e dei trasporti. La Commissione dovrebbe chiedere che le domande di sovvenzione da parte dei fondi strutturali per infrastrutture di trasporto dimostrino che questa analisi è stata effettivamente svolta.
2. Incoraggiare un nuovo approccio ai trasporti pubblici e alla gestione ecologica del traffico cittadino mediante il finanziamento di progetti pilota e la valutazione del loro impatto. I programmi di ricerca dovrebbero esaminare prioritariamente i problemi ambientali ed i trasporti pubblici innovativi, gli autoveicoli non inquinanti metodi avanzati di gestione del traffico. Non si dovrebbe incoraggiare l'ampliamento del traffico motorizzato nelle aree urbane.
3. Incoraggiare uno scambio di informazioni sulla gestione del traffico urbano su scala comunitaria, al fine di massimizzare gli effetti positivi di molteplici esperienze.
4. Esaminare, eventualmente mediante il finanziamento di progetti pilota, la possibilità di ricorrere a strumenti economici quali una tassazione delle strade per contribuire alla soluzione dei problemi ambientali causati dal traffico urbano.

Tutela e valorizzazione del patrimonio storico delle città europee.

Linee d'azione proposte

1. La Comunità dovrebbe erogare finanziamenti più cospicui per la conservazione degli edifici e delle zone storiche di importanza europea.
2. Occorre valutare i vantaggi derivanti dall'introduzione di un sistema comunitario di riconoscimento del valore storico e cultura di singoli edifici o parti di città.

Tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale esistente all'interno delle città.

Linee d'azione proposte

1. La Commissione dovrebbe esaminare un programma di progetti pilota da svolgere in tutta la Comunità per dimostrare i benefici dei piani verdi.
2. Le amministrazioni cittadine andrebbero incoraggiate a riesaminare l'offerta di spazi verdi e a valutare le opportunità che si offrono per ampliare tale offerta.

Industrie urbane

Linee d'azione proposte

La Comunità dovrebbe prevedere le misure necessarie per promuovere l'espansione delle piccole e medie imprese in maniera armoniosa all'interno del tessuto urbano e dovrebbe eventualmente fornire un'opera di assistenza per consentire a tali industrie di soddisfare le norme in materia ambientale.

Gestione dell'energia urbana

Linee d'azione proposte

1. La Comunità dovrebbe proseguire ed intensificare la propria azione nel settore della gestione dell'energia urbana, cercando in particolare di incoraggiare ed assistere le città nell'avviare provvedimenti di pianificazione urbana dell'energia, offrire orientamenti sui modi più adeguati per raggiungere gli obiettivi, per esempio, sulla progettazione degli edifici in vista di un risparmio energetico e, inoltre, per dimostrare con progetti pilota i vantaggi delle diverse tecniche di risparmio energetico.
2. Sebbene vi sia una legislazione comunitaria relativa alle caratteristiche specifiche delle merci che stabilisce le norme per i materiali d'isolamento destinati alla costruzione, non esiste ancora nessuna legislazione che preveda norme specifiche da applicare nelle nuove costruzioni. La Comunità ha già formulato raccomandazioni in questo settore, ma forse è giunto il momento di prevedere un vero e proprio intervento legislativo.
3. Sarebbe necessario predisporre un rapporto ed una successiva proposta sugli strumenti economici atti ad incoraggiare la gestione energetica negli edifici.
4. Le amministrazioni pubbliche dovrebbero mostrare il buon esempio adottando provvedimenti di gestione dell'energia nei loro edifici.

Rifiuti urbani

Linee d'azione proposte

1. La Commissione dovrebbe incoraggiare le amministrazioni cittadine a tenere più conto delle esigenze poste dalla gestione dei rifiuti nell'elaborazione dei piani a breve e medio termine per la gestione del territorio urbano: luoghi per la raccolta dei rifiuti domestici preselezionati e impianti di smaltimento.
2. La Commissione dovrebbe cofinanziare ricerche e progetti intesi a sensibilizzare i cittadini sull'importanza dei problemi connessi con la gestione dei rifiuti; mettere a punto un progetto urbano e architettonico atto a favorire la preselezione dei rifiuti alla fonte e la raccolta selettiva; individuare nuove utilizzazioni per i rifiuti urbani, in particolare quelli provenienti dai cantieri di costruzione.
3. La Commissione dovrebbe incoraggiare lo scambio di informazioni e di esperienze nel settore dello smaltimento dei rifiuti, con particolare riguardo per le tecnologie di depurazione, la sensibilizzazione della popolazione, gli strumenti legali disponibili e il riciclaggio dei rifiuti urbani.

7. Le prossime iniziative

Il presente documento rappresenta la prima dimostrazione dell'impegno della Commissione per migliorare realmente la qualità dell'ambiente urbano della Comunità. La Commissione auspica che le idee e i suggerimenti contenuti nel presente libro verde formino oggetto di un ampio dibattito.

Il documento sarà discusso dal Parlamento europeo, dal Consiglio dei Ministri e dal Comitato economico e sociale; la Commissione, inoltre, lo invierà ai sindaci delle principali città europee e a tutti i gruppi impegnati professionalmente o su base volontaria nella gestione urbana, chiedendo di comunicarle le loro osservazioni.

Dopo un attento esame dei risultati di questa consultazione, la Commissione valuterà quali delle linee d'azione proposte meritino di essere portate avanti e come.

Nell'attuazione di tali proposte si cercherà di porre in atto una collaborazione che porti, ad un'azione comune con altre organizzazioni internazionali impegnate a favore dell'ambiente urbano, in modo da evitare, nei limiti del possibile, la sovrapposizione delle attività svolte in questo campo.

ALLEGATO 1

ARTICOLI DEL TRATTATO RIGUARDANTI L'AMBIENTE

Sottosezione VI - Ambiente

Articolo 25

Nella parte terza del trattato CEE è aggiunto un titolo VII così redatto:

Titolo VII

AMBIENTE

Articolo 130 R

1. L'azione della Comunità in materia ambientale ha l'obiettivo:
 - di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente;
 - di contribuire alla protezione della salute umana;
 - di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

2. L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità.

3. Nel predisporre l'azione in materia ambientale la Comunità terrà conto:
 - dei dati scientifici e tecnici disponibili;
 - delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni della Comunità;
 - dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione;
 - dello sviluppo socioeconomico della Comunità nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure.
5. Nel quadro delle loro competenze rispettive, la Comunità e gli Stati membri cooperano con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti. Le modalità della cooperazione della Comunità possono formare oggetto di accordi, negoziati e conclusi, conformemente all'articolo 228, tra questa e i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.

Articolo 130 S

Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, decide in merito all'azione che deve essere intrapresa dalla Comunità.

Il Consiglio stabilisce, secondo le condizioni previste nel comma precedente, ciò che rientra nelle decisioni che devono essere adottate a maggioranza qualificata.

Articolo 130 T

I provvedimenti di protezione adottati in comune in virtù dell'articolo 130 S non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti, compatibili con il presente trattato, per una protezione ancora maggiore.

DOCUMENTI

IT

15

N. di catalogo : CB-CO-90-276-IT-C
ISBN 92-77-61189-8

PREZZO DI VENDITA	fino a 30 pagine: 3,50 ECU	ogni 10 pagine in più: 1,25 ECU
-------------------	----------------------------	---------------------------------

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo