

DAL GLOBALE AL LOCALE

Piani d'azione per il clima

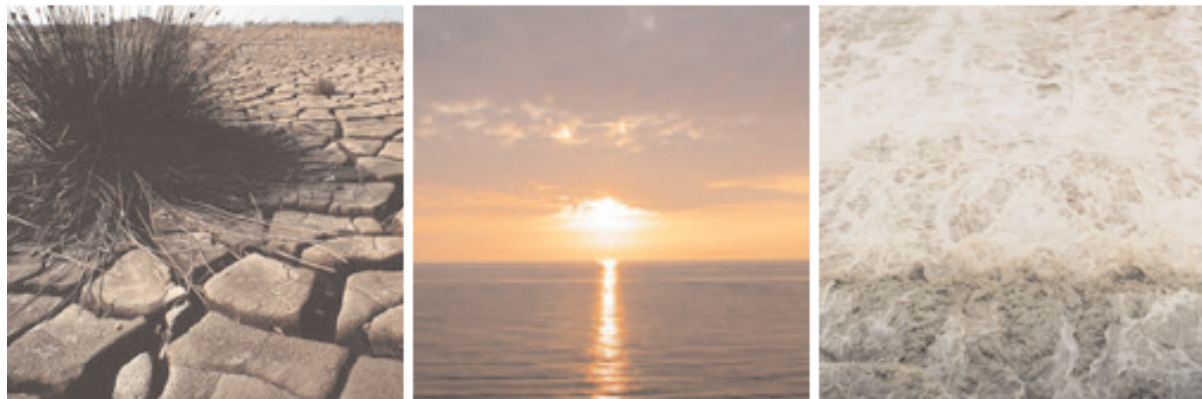
Territorio e aree urbane

Claudio Tolomelli

Regione Emilia-Romagna

Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata, intese.

Relazioni europee e internazionali



Ferrara - 10 maggio 2007

Ringraziamenti

- Claudia Mazzoli del Servizio Riqualificazione Urbana per le informazioni relative alle attività dei vari servizi della DG Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee ed internazionali.
- Silvia Grassi, Delia Cunto e Rosa Ambra Vinelli per la raccolta delle informazioni e la collaborazione nella preparazione di questa presentazione.

I contenuti della presentazione

- La specificità del ruolo delle aree urbane
- Il progetto InterMetrexPlus
- I temi chiave per un compiuto impianto di governance:
 - Consapevolezza, sensibilizzazione ed informazione
 - Scambio di Best Practices a livello nazionale ed europeo
 - Sussidiarietà orizzontale e verticale
 - Integrazione delle politiche settoriali
 - Innovazione nelle politiche territoriali
- Esperienze nel territorio dell'Emilia-Romagna
- L'attività della DG Programmazione della Regione Emilia-Romagna
- La necessità di una più evoluta governance urbana e territoriale

La specificità del ruolo delle città

- A causa del crescente tasso di urbanizzazione a livello mondiale e dell'elevata produzione di emissioni a livello urbano è proprio in queste aree che occorre concentrare gli sforzi per ridurre il più possibile la dipendenza dai combustibili fossili che sono i principali responsabili delle emissioni inquinanti.
- E' nelle aree urbane che si manifestano molti degli effetti del cambiamento climatico.
- Per questo è a livello metropolitano che possono essere prese misure efficaci sia sulle cause che sugli effetti.
- Le politiche a livello urbano devono essere integrate e sostenute da politiche a livello nazionale ed europeo

Analisi, progetti, iniziative, esperienze

- Assessment Reports dell'IPCC (*Intergovernmental panel on Climate Change*)
- Strategia dell'Unione Europea: *"Limitare il cambiamento climatico globale - La strada per il 2020 ed oltre"*
- Rapporto EEA (European Environmental Agency): *"Greenhouse gas emission trends and projections in Europe"*
- Iniziative delle maggiori aree metropolitane europee
- Progetti europei
- Siti Web

Cambiamento climatico e governance metropolitana

Occorre oggi passare da una molteplicità spesso frammentaria di interventi ad un approccio integrato al tema del cambiamento climatico, che si collochi all'interno di un più evoluto sistema di governance urbana, ne orienti gli strumenti, ne coinvolga gli attori ed eviti la dispersione delle risorse.

Cambiamento climatico e governance metropolitana

- Tutto ciò porta ad un cambiamento rilevante nell'impianto di governance.
- Questo comporta che il tema del cambiamento climatico nelle aree urbane non possa più essere appannaggio solo di studiosi ed addetti ai lavori.
- I riflessi sugli strumenti di governance sono stati finora considerati prevalentemente come vincoli.
- Come far sì che gli strumenti della governance vengano orientati verso questo tema.
- Occorre mettere questo tema al centro di piani e programmi.
- Occorre fare in modo che i soggetti della governance diventino gli attori chiave per affrontare il problema.
- Questo passaggio non è scontato né in Italia né in Europa come è emerso anche dal progetto InterMetrex.

Il progetto InterMetrex

La Regione Emilia-Romagna partecipa, dal 2003, al progetto Interreg III C InterMetrex il quale ha come obiettivo quello di esaminare le best practice di pianificazione delle Regioni e Aree metropolitane partner e quello di costruire e applicare un Practice Benchmark per la valutazione degli strumenti di pianificazione territoriale. In particolare per quanto riguarda l'Emilia-Romagna il Practice Benchmark è stato applicato al PTCP di Bologna.

Il dibattito sviluppatosi a livello europeo durante i vari seminari del progetto ha evidenziato una questione cruciale non sufficientemente approfondita: il rapporto fra aree metropolitane e cambiamento climatico.

L'estensione del progetto InterMetrex

Per questo è stata richiesta ed ottenuta un'estensione del progetto sul tema del cambiamento climatico che si è sviluppato nel corso del primo semestre 2007.

L'obiettivo di questa estensione è duplice:

- ampliare il Practice Benchmark inserendo altri indicatori riguardanti anche la sostenibilità ambientale e il tema del cambiamento climatico,
- costituire l'azione pilota per il futuro sviluppo di un nuovo progetto, InterMetrexplus, da svilupparsi con Interreg IV.

Con la collaborazione del Tyndall Centre for Climate Change è prevista la costruzione di un modello (GRIP- Greenhouse Gas Regional Inventory Project) teso a valutare le fonti e la scala delle emissioni di gas serra nonché del consumo di energia in una determinata area. Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna l'area di sperimentazione è costituita dalla Provincia di Bologna.

I temi chiave per un più evoluto impianto di governance

Alla luce delle analisi compiute nell'ambito dell'estensione del progetto e del confronto con i diversi attori vi sono 5 temi chiave da porre all'interno di un impianto di governance metropolitana in grado di affrontare in maniera corretta ed efficace le questioni cruciali del cambiamento climatico:

- **Consapevolezza, sensibilizzazione ed informazione**
- **Scambio di Best Practices a livello nazionale ed europeo**
- **Sussidiarietà orizzontale e verticale**
- **Integrazione delle politiche settoriali**
- **Innovazione nelle politiche territoriali**

Consapevolezza, sensibilizzazione, informazione

Tutti i principali documenti su questo tema sottolineano l'importanza che le istituzioni sviluppino azioni volte a diffondere la massima consapevolezza sui rischi derivanti nelle aree urbane dal cambiamento climatico.

Di seguito si riportano a titolo esemplificativo alcune azioni messe in atto in Emilia-Romagna.

Consapevolezza, sensibilizzazione, informazione

- Attivazione da parte della Provincia di Bologna di un Forum Energia nell'ambito del processo di Agenda 21;
- Realizzazione del convegno informativo “Verso il piano energetico provinciale e lo sviluppo delle fonti rinnovabili” (Provincia di Parma);
- Istituzione da parte del Comune di Reggio Emilia dello Sportello Informa Energia, un punto informativo al servizio della cittadinanza che raccoglie e diffonde informazioni volte ad un uso efficiente, razionale e pulito dell'energia;
- Istituzione da parte del Comune di Rimini di un Ufficio Energia e dello Sportello generale per l'energia, un vero e proprio front office di informazione e consulenza sui temi del risparmio energetico, fonti energetiche rinnovabili, bioedilizia e possibili forme di agevolazioni, contributi e finanziamenti;

Scambio di Best practices

L'esperienza ci dimostra che sul tema del cambiamento climatico nelle aree urbane è particolarmente importante lo scambio di Best practices da realizzarsi sia all'interno di specifici progetti europei, sia attraverso relazioni fra istituzioni di diversi paesi.

Di seguito si riportano a titolo esemplificativo alcune azioni messe in atto in Emilia-Romagna.

Scambio di Best practices

- **Energy Trophy:** Competizione europea il cui obiettivo era quello di ridurre i consumi energetici nei luoghi di lavoro. La Provincia di Bologna, con la campagna informativa “accendi la mentespegni la corrente”, ha vinto il primo Premio per la migliore campagna di comunicazione tra 42 partecipanti di 6 paesi europei;
- **PRIME:** progetto europeo al quale partecipa la Provincia di Bologna che prevede l’individuazione a livello locale da parte dei diversi partner europei di un edificio pubblico dall’elevato potenziale di risparmio energetico su cui operare degli interventi. La Provincia ha individuato l’edificio su cui attuare il progetto PRIME attraverso un’indagine energetica mirata a identificare le prestazioni energetiche dell’edificio medesimo e a selezionare gli interventi più appropriati da realizzare, tenuto conto della fattibilità tecnica ed economica.
- **Intelligent Energy Europe:** progetto europeo, al quale partecipa il Comune di Bologna, rivolto alla scuola e a quanti operano nel settore dell'educazione e della divulgazione in ambito energetico e ambientale (agenzie e sportelli per l'energia, associazioni consumatori, ecc.). I partner del progetto collaborano per lo sviluppo di moduli didattici, traducono e adattano i moduli alle proprie realtà ed esperienze formative.
- **Amica:** progetto europeo, al quale partecipa la Provincia di Ferrara, il cui obiettivo è quello di sviluppare e preparare l’implementazione di strategie locali e territoriali per affrontare i cambiamenti climatici in un modo comprensivo e integrato.

Sussidiarietà

La sussidiarietà è necessaria per far sì che dalla consapevolezza della gravità del fenomeno si passi ad azioni efficaci sviluppate a livello locale.

Siamo in presenza di una legislazione di carattere nazionale ed europeo sempre più stringente che richiede tuttavia di essere adeguatamente applicata a livello di Regioni, Province e Comuni. Per questo la sussidiarietà nelle politiche sul cambiamento climatico è particolarmente importante.

Di seguito si riportano a titolo esemplificativo alcune azioni messe in atto in Emilia-Romagna.

Sussidiarietà

- I Comuni di Bologna, Parma, Forlì, Ravenna, Modena e le Province di Bologna e Modena sono dotate di un proprio Piano Energetico.
- I Comuni di Rimini e Reggio Emilia e le Province di Rimini, Reggio Emilia e Parma stanno redigendo il proprio Piano Energetico e/o predisponendone gli strumenti.
- La Provincia di Ferrara ha partecipato al progetto Clear Life, primo progetto di contabilità ambientale applicata agli enti locali. Esso prevede la realizzazione e l'approvazione di “bilanci verdi” da parte di un campione significativo di comuni e province del nostro Paese.
- Il Comune di Rimini ha approvato agevolazioni sull'ICI per chi realizzi interventi mirati a ridurre il consumo energetico degli edifici e le emissioni inquinanti in atmosfera.
- La Provincia di Modena ed il Comune di Parma hanno portato avanti numerose iniziative volte alla promozione dell'efficienza energetica negli edifici pubblici e della mobilità sostenibile, ricevendo menzione speciale al premio EnergyMed.
- Il Progetto MicroKyoto ideato all'interno di Agenda 21 della Provincia di Bologna ha coinvolto 29 enti locali i quali si sono impegnati a realizzare annualmente uno o più interventi specifici di mitigazione degli effetti dei gas climalteranti.

Integrazione delle politiche settoriali

Si tratta di una delle principali sfide che abbiamo di fronte in quanto uno dei maggiori problemi che affligge l'azione delle istituzioni è la forte settorializzazione delle politiche, con obiettivi spesso non coerenti e talvolta addirittura confliggenti.

Occorre integrare le politiche settoriali relative all'edilizia, all'urbanistica, al paesaggio, ai trasporti in un disegno di governance territoriale maggiormente coerente.

Un tentativo di permeare i vari campi della pianificazione e programmazione territoriale in maniera organica è stato fatto dal nuovo Programma Energetico del Comune di Bologna che ha il preciso obiettivo di indirizzare le strategie territoriali del PSC verso il contenimento e la riduzione del fabbisogno energetico in tutti i settori da esso regolati.

Il Programma Energetico Comunale

La programmazione energetica comunale

Bologna si trova ad affrontare due principali criticità di carattere energetico ed ambientale: una legata alla crescita delle emissioni climalteranti (sono aumentate del 18, 4% dal 1990 al 2004) ed una seconda legata all'evoluzione del tessuto urbano delle città, ovvero le nuove aree di urbanizzazione. Il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto richiede di agire in misura decisa su due fronti:

- **intervenire sull'esistente** (soprattutto nel settore civile) per ridurre i consumi e diffondere l'utilizzo delle fonti rinnovabili
- **limitare quanto più possibile l'impatto delle aree in trasformazione** (aree di riqualificazione ed aree di nuova urbanizzazione previste nel PSC)

Il Programma Energetico Comunale

Intervenire sull'esistente

Le azioni proposte dal Piano Energetico Comunale si sono concentrate principalmente sul settore civile. Esse si articolano in diversi ambiti di intervento:

- **edifici residenziali:** isolamento involucri, miglioramento dell'efficienza delle caldaie, sostituzione impianti a gasolio con impianti a gas metano, illuminazione a basso consumo, impianti solari termici condominiali, impianti fotovoltaici,
- **settore terziario/industria:** per tutte le utenze azione diffusa sugli usi elettrici e sostituzione impianti a gasolio con impianti a gas metano. Per gli ospedali, azioni per migliorare l'isolamento dell'involucro, migliorare la gestione termica ed i sistemi di illuminazione, installare impianti solari termici. Per gli edifici del patrimonio comunale interventi sull'involucro e sugli impianti;
- **reti di teleriscaldamento:** miglioramenti rendimenti in generazione e sulle reti di distribuzione
- **trasporti:** conversione autoveicoli privati verso mezzi a più alta efficienza e diversione modale a favore del mezzo pubblico

Il Programma Energetico Comunale

Limitare l'impatto delle aree in trasformazione

Per stimare l'impatto energetico-ambientale delle aree di riqualificazione e di nuova urbanizzazione (2.500.000 metri quadri di superficie utile) è stato elaborato uno strumento di calcolo che consente di configurare diversi scenari sulla base di parametri energetico-prestazionali sia degli usi termici che elettrici.

Specificatamente sono stati elaborati tre scenari secondo il seguente schema:

Scenario base: nessun intervento migliorativo ma semplice applicazione delle richieste sui parametri energetici imposti dalla normativa vigente

Scenario migliorativo: Introduzione di alcuni interventi migliorativi sui rendimenti impiantistici e sulle caratteristiche termofisiche dell'involucro dell'edificio

Scenario Energy Saving: Introduzione di forti elementi migliorativi incluso il ricorso a fonti rinnovabili.

Il Programma Energetico Comunale

I risultati dell'analisi evidenziano che l'impatto delle aree di nuova urbanizzazione in uno scenario Base o Migliorativo sarebbe elevato, comportando un ulteriore aumento delle emissioni tra il 4% ed il 5% rispetto ai valori del 1990. Pertanto il programma energetico comunale individua come scelta di coerenza rispetto agli Obiettivi di Kyoto, quella di applicare lo scenario Energy-Saving. La limitazione dell'impatto energetico-ambientale di tali aree potrà essere ottenuta solo applicando soluzioni costruttive e impiantistiche ad elevate prestazioni, superiori ai valori minimi imposti per legge. In uno scenario Energy-Saving l'incremento delle emissioni climalteranti dovuto alle aree in trasformazione risulterà del 2,5% rispetto ai valori del 1990.

Il Programma Energetico Comunale

Al fine di rendere operativo lo scenario Energy-Saving, traducendolo in strumenti di programmazione territoriale, si è proceduto ad aggregare le zone di riqualificazione e nuova urbanizzazione, individuando i cosiddetti Bacini Energetici Urbani (BEU), strumenti di analisi territoriale definiti da aree omogenee della città sulla base di caratteristiche energetiche, urbanistiche ed ambientali, a cui applicare specifiche indicazioni di prestazione energetica. A Bologna sono stati individuati 11 BEU che rappresentano circa il 13% della superficie comunale. Relativamente al contenimento dei consumi energetici nei BEU sono state elaborate le Linee Guida per l'energia articolate in 25 schede d'azione.

Energia e pianificazione territoriale

Il Piano energetico regionale

E' opportuna una decisa innovazione negli obiettivi e negli strumenti di pianificazione territoriale.

A questo proposito il Piano Energetico Regionale e la L.R. 26/04 che disciplina la programmazione energetica regionale prevedono che la pianificazione territoriale ed urbanistica:

- Individui nei servizi energetici un fattore positivo di sviluppo economico e sociale
- Analizzi i fattori di sviluppo del territorio incidenti sull'evoluzione dei consumi energetici al fine di valutare le misure idonee a ridurli e a migliorare le prestazioni energetiche
- Definisca le dotazioni energetiche da realizzare e la relativa localizzazione
- Possa subordinare l'attuazione di interventi di trasformazione alla realizzazione di infrastrutture che producano energia da fonti rinnovabili
- Definisca le prestazioni energetiche del parco edilizio e le azioni volte a migliorarne il rendimento

Interventi nei sistemi urbani

Tra i settori che incidono sulla pianificazione territoriale su cui il Piano Energetico regionale ha articolato le linee di intervento vi è quello civile e dei sistemi urbani.

Tra gli obiettivi proposti vi sono:

- Il miglioramento del rendimento energetico degli edifici e dei sistemi urbani tramite l'adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale degli Enti Locali a determinati criteri urbanistici e strumenti di regolazione ed incentivazione che favoriscano l'efficienza energetica.
- La riqualificazione degli edifici pubblici: si propone di portare gli edifici pubblici al rispetto degli standard prestazionali di legge in occasione di importanti ristrutturazioni, di promuovere l'applicazione di tecnologie e sistemi di efficienza, di assoggettare gli stessi a certificazione energetica affiggendo gli attestati di rendimento energetico in luoghi visibili al pubblico affinché gli edifici occupati dalle amministrazioni pubbliche assumano un ruolo esemplare.

Attività della DG Programmazione

Normative di riferimento

L.R. 20/2000 in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica

L.R. 31/2002 in materia di edilizia

L.R. 19/1998 in materia di riqualificazione urbana

L.R. 16/2002 in materia di qualità architettonica

L.R. 24/2001 in materia di politiche abitative

Progetto di L.R. “Governo e riqualificazione solidale del territorio”

Attività della DG Programmazione

Incentivi per il risparmio energetico

Oneri di urbanizzazione: Previsti dalla L.R. 31. Gli oneri di urbanizzazione sono contributi dovuti ai Comuni da coloro che realizzano interventi di costruzione e/o trasformazione edilizia. La legge prevede sconti sugli oneri di urbanizzazione fino al:

50% per le costruzioni bioclimatiche, ecologiche o realizzate con tecnologie alternative non inquinanti

20% per gli interventi di edilizia residenziale dotati di impianto termico ad energia solare o ad altro sistema analogo di risparmio energetico

Agevolazioni nei programmi di edilizia residenziale pubblica: Per la formulazione delle graduatorie delle domande da ammettere a finanziamento, ad ogni proposta di intervento vengono attribuiti dei punti sulla base degli impegni assunti dall'operatore. Gli impegni riguardano anche l'applicazione di principi di edilizia ecosostenibile (Programma "3000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà") e di bioarchitettura (Programma "20000 abitazioni in affitto") che permettono di perseguire obiettivi di risparmio energetico.

Attività della DG Programmazione

Accordo Quadro per lo sviluppo della montagna

Nel dicembre 2005 è stato sottoscritto l'Accordo Quadro per l'introduzione e la sperimentazione di energie rinnovabili nella montagna bolognese.

L'oggetto dell'accordo è costituito da 6 progetti che mirano alla promozione dell'utilizzo di 6 tipi di fonti energetiche rinnovabili: **Idroelettrica, Eolica, Solare Biogas, Cogenerazione, Biomasse.**

Attività della DG Programmazione

Integrazione del tema “Eolico” nel PTPR

Si sta predisponendo un dossier sulla tematica eolica per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio. Attualmente gli impianti industriali per la produzione dell'energia eolica non sono esplicitamente contemplati nelle disposizioni normative del P.T.P.R. in quanto al tempo della sua originaria redazione non era prevista la produzione di energia con questa tecnologia. Da qui nasce pertanto la necessità di avviare la predisposizione dell'integrazione della tematica inerente l'inserimento degli impianti per la produzione di energie alternative nel P.T.P.R.

Attività della DG Programmazione

Edilizia Sostenibile

Nel 2001 ITACA (Istituto per l'innovazione e la trasparenza degli appalti e la competitività ambientale) ha costituito un gruppo di lavoro interregionale denominato “*Edilizia Sostenibile*” al quale la Regione Emilia-Romagna sta partecipando con il Servizio Riqualficazione Urbana.

Il gruppo di lavoro ha avuto l'obiettivo di avviare un confronto tra le regioni italiane tale da consentire la formulazione di una serie di regole condivise con le quali poter definire le soglie ed i requisiti necessari per la predisposizione di progetti con caratteristiche di bioedilizia. I lavori sono partiti dall'esame dei requisiti cogenti e volontari adottati dalla Regione Emilia-Romagna e considerati innovativi in materia. L'attività del gruppo di lavoro ha portato alla redazione del “*Protocollo ITACA per la valutazione della qualità energetica ed ambientale degli edifici*”.

Considerazioni finali

Dall'analisi delle esperienze italiane e di altre realtà europee emergono due ordini di considerazioni:

- La prima rimanda alla necessità di una forte innovazione nella pianificazione territoriale ed urbanistica, all'opportunità di agire sulla forma della città aumentando le aree ed i corridoi verdi e sul microclima urbano accrescendo l'alberatura ovunque possibile

Considerazioni finali

- La seconda riguarda la necessità un più adeguato impianto di governance metropolitana che assuma pienamente gli obiettivi della mitigazione delle cause e degli effetti del cambiamento climatico agendo:
 - sulla base di un’ottica di lungo periodo;
 - sulla sedimentazione di un’appropriata cultura e sensibilità su questo tema;
 - sulla selezione e sull’impiego di azioni realmente efficaci;
 - su una maggiore integrazione delle politiche settoriali;
 - sul coinvolgimento del maggior numero di attori anche di carattere privato;
 - su una forte cooperazione interistituzionale, vero canale per trasformare la consapevolezza globale in un’efficace azione locale.