

Sostenibilità urbana e azione locale. La soluzione politica

Stefano Pareglio (Università degli Studi di Milano), *Enzo Di Giulio* (Scuola Superiore Enrico Mattei, Eni).

Il tema della sostenibilità urbana è entrato nell'agenda internazionale in anni recenti. La sua rilevanza emerge da una semplice considerazione: entro il 2000 più della metà della popolazione mondiale vivrà in aree urbane e nel 2020 la percentuale salirà, secondo le previsioni, al 60%. In Europa, la regione più urbanizzata del mondo con la sua rete di città di piccole e medie dimensioni, già oggi quasi l'80% della popolazione vive in ambiti urbani e periurbani.

Al di là di alcuni caratteri comuni, le città d'Europa, in particolare, ma anche di altre regioni del mondo sviluppato e in via di sviluppo, sono caratterizzate da una grandissima varietà di situazioni. Ciò è elemento di interesse, di attrazione, di identificazione, di difesa contro la tendenza all'uniformazione culturale.

Su questa 'diversificazione urbana' si innestano, con accenti molto diversi, i bisogni e le aspettative che interessano la vita dei cittadini. E con evidenza si manifesta la questione ambientale: inquinamento e consumo delle risorse naturali e del paesaggio, congestione da traffico privato, scarsa qualità estetica, obsolescenza materiale e simbolica del patrimonio storico e culturale ed inoltre, nei paesi in via di sviluppo, insufficiente disponibilità di alloggi, lavoro e servizi di base.

L'accrescersi della competizione economica a scala mondiale inasprisce l'antagonismo tra le città, in lizza per attirare operatori economici e culturali e risorse finanziarie. In molti casi gli interventi appaiono rivolti più alla 'comunicazione esterna' che non al reale miglioramento delle condizioni di vita urbana o alla ricomposizione delle fratture urbane, di quel mosaico cioè di realtà fisiche e sociali eterogenee che formano le nostre città.

In Europa, area in cui la riflessione sullo sviluppo urbano e territoriale è piuttosto avanzata, le analisi (European commission: *Urbanisation and the functions of cities in the European community*, 1992; *Community involvement in urban regeneration: added value and changing values*, 1997; *EU compendium of spatial planning systems and policies*, 1997) e gli indirizzi più recenti (European Commission: *2000. Outlook for the development of the Community's territory*, 1991; *Europe 2000+. Cooperation for european territorial development*, 1994; *Schema di sviluppo dello spazio europeo (S.S.S.E.)*. Prima bozza ufficiale, 1997. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Sviluppo del territorio europeo*, 1996) partono dal riconoscimento del ruolo storico che le città esercitano nei campi dell'economia, del sapere, dell'occupazione e dell'ambiente.

Ruolo che deve essere mantenuto sulla base di alcuni principi ormai consolidati: la cooperazione tra gli attori, la sussidiarietà nel governo e nell'azione, la condivisione delle responsabilità, l'approccio strategico e negoziale, la partecipazione e la trasparenza del processo decisionale, l'informazione e la disseminazione delle *best practices*, l'integrazione tra politiche di settore e tra livelli di governo spaziale, la parità di accesso alle opportunità, ai servizi, alle conoscenze, la gestione prudente del patrimonio naturale e culturale, la *partnership* con le aree 'fornitrici' di capacità di carico, il ricorso al mercato per il recupero e la riqualificazione, la valutazione delle prestazioni ecologiche, il funzionamento in rete o per grappoli equilibrati e complementari di centri urbani.

In questo quadro, l'azione locale per la sostenibilità ambientale e i relativi piani di lungo periodo hanno ormai acquisito un ruolo centrale, sottolineato da due importanti documenti approvati nel corso degli anni Novanta: l'Agenda 21 della Conferenza di Rio del 1992 (<ftp://ftp.igc.apc.org/pub/UNCED>), i cui obiettivi sono stati rilanciati dal Programma d'azione dell'Earth Summit + 5 di New York del 1997 (<http://www.un.org/esa/earthsummit>) e l'Habitat Agenda della Conferenza di Istanbul del 1996 (<http://www.undp.org/un/habitat/agenda/index.html>). La recente Conferenza UNFCCC di Kyoto e il Protocollo siglato in quella occasione (<http://www.unfccc.de>) confermano ulteriormente il significato strategico dell'azione locale, in questo caso per ridurre le emissioni responsabili del cambiamento climatico.

Agenda 21

Il legame tra azione locale e sostenibilità ambientale è chiaramente individuato dalla Dichiarazione di Rio, sottoscritta a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo del 1992 (*Earth Summit*). In essa si afferma che "gli aspetti ambientali sono meglio gestiti con la partecipazione di tutti i cittadini interessati", e che pertanto deve essere assicurato a tutti gli individui "un appropriato accesso alle informazioni ambientali, [nonché] la possibilità di partecipare ai

processi decisionali e [...] di avere accesso alle procedure amministrative e giudiziali per ottenere ristori e compensazioni". Il rafforzamento del ruolo dei gruppi principali deve essere perciò rivolto a "costruire una più forte partecipazione sociale, che dia voce a tutti e consenta ad ogni settore della società di avere accesso alle informazioni e ai processi decisionali che influenzano il loro benessere economico e ambientale".

Centrale, anche per i riflessi alla scala delle città europee, è il capitolo 28 sul ruolo delle autorità locali.

Non è questa la sede per approfondire un documento quale l'Agenda 21. Sia però consentito unicamente ricordare altre questioni generali che hanno significative relazioni con il tema qui trattato: l'insostenibilità degli attuali stili di vita, di produzione e di consumo (cap. 4); la necessità di integrare le questioni ambientali, economiche e sociali nel processo decisionale e nel quadro legislativo, regolamentativo e pianificatorio, nonché nel mercato e nei sistemi di contabilità nazionali (cap. 8); la gravità delle condizioni ambientali nelle grandi città, specie nelle metropoli dei paesi in via di sviluppo (cap. 7); il deterioramento di risorse come l'aria (cap. 9), il suolo (cap. 10), l'acqua (cap. 18); il problema dei rifiuti (cap. 21); l'importanza, per il raggiungimento degli obiettivi, dell'educazione, della formazione, della sensibilizzazione (cap. 36 e 40), oltre al coinvolgimento di tutti i principali gruppi di interesse (sezione III), con una particolare attenzione per l'attività delle organizzazioni non governative.

Più in dettaglio, il citato capitolo 28 ricorda che i problemi (o almeno la maggior parte di essi) trattati dall'Agenda 21, nonché le relative soluzioni, devono essere gestiti direttamente dalle autorità locali in quanto esse hanno ruoli e funzioni di rilievo e al contempo rappresentano il livello di governo più vicino alla popolazione. Un impegno attivo da parte di questi livelli di governo risulterà essere fattore determinante, vitale, nel raggiungere gli obiettivi di Agenda 21, così come il sincero coinvolgimento di tutti i gruppi sociali secondo forme innovative di partecipazione e di informazione, dirette a conseguire una "reale *partnership* sociale" (cap. 23).

Le autorità locali, con il supporto delle Istituzioni internazionali e sovranazionali, sono chiamate ad una maggiore cooperazione e coordinamento per favorire lo scambio di informazioni e di esperienze. Soprattutto, sono chiamate – singolarmente – ad intraprendere con i cittadini, le organizzazioni e le imprese, un processo di consultazione, apprendimento e costruzione del consenso su una *Agenda 21 Locale*, indirizzata allo sviluppo sostenibile della comunità, tradotta in azioni dirette e oggetto di continua revisione, secondo un processo che mira nel lungo periodo ad accrescere la 'coscienza ambientale' e ad indurre cambiamenti positivi nelle modalità di produzione e consumo e negli stili di vita.

Habitat Agenda

Gli impegni resi espliciti da Habitat Agenda e dalla Dichiarazione di Istanbul – sottoscritti nel giugno del 1996 al termine della Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani (Habitat II) – sono orientati a due obiettivi: un alloggio adeguato per tutti (in realtà il termine impiegato è *shelter*: ricovero, riparo) e insediamenti umani sostenibili (più sicuri, salubri, vivibili, equi, sostenibili sul piano ambientale e capaci di produrre ricchezza) in un mondo in via di urbanizzazione.

In realtà, il continuo deterioramento delle condizioni abitative e degli insediamenti umani è un problema che raggiunge, o raggiungerà ben presto, condizioni di grave crisi nei paesi con economie in transizione e più ancora nei paesi in via di sviluppo, come riflesso di fenomeni demografici e della tendenza inarrestabile alla concentrazione urbana. Nei paesi sviluppati il problema è invece quello di invertire *trend* insostenibili di produzione e consumo, e di costruire città 'eque', ove l'accesso alle dotazioni artificiali e naturali, alle opportunità economiche e sociali, alla giustizia, ai servizi, alla conoscenza, alla partecipazione, all'esercizio delle attività culturali e spirituali, non subisca discriminazioni.

Habitat Agenda dichiara espressamente l'obiettivo di integrarsi con Agenda 21. Pur da visuali e con missioni diverse, i due documenti contengono infatti (e non poteva essere diversamente) una comune lettura sulla sostenibilità dello sviluppo, anche se in alcuni passaggi Habitat Agenda pone un accento particolare, e più forte, sul rispetto della capacità di carico degli ecosistemi, sull'azione orientata al principio precauzionale, sull'influenza delle caratteristiche fisiche e spaziali della città rispetto al funzionamento della stessa (specie in relazione a persone svantaggiate e vulnerabili), sulla promozione dello sviluppo sociale, della solidarietà, del senso di identità e di cittadinanza, sull'impegno per il recupero, la conservazione e la gestione dei manufatti, degli spazi aperti e dei

paesaggi che abbiano valore storico, culturale, architettonico, naturale, religioso e spirituale. Con forza è anche ribadito il principio di mettere ognuno in condizione di partecipare e di giocare un ruolo effettivo nei processi decisionali e attuativi.

Habitat Agenda (punto 12) fa esplicito riferimento, per la realizzazione degli impegni, ad un approccio democratico ed efficace, basato sull'adozione di una "*enabling strategy*" e sui principi della *partnership* e della partecipazione. Centrale risulta nuovamente il ruolo delle autorità locali, *partner* essenziali che devono essere rafforzati sul piano istituzionale e finanziario. La cooperazione tra tutte le forze attive deve ispirarsi a trasparenza, responsabilità d'azione e sensibilità ai bisogni della gente, ed essere guidata e stimolata da programmi locali.

Unione europea, contesto urbano e sostenibilità ambientale

Il tema della sostenibilità urbana, parte integrante del più generale dibattito sul futuro delle città, in cui hanno uguale rilievo gli aspetti della competitività economica e della coesione sociale, è stato finora affrontato in Europa al di fuori di un *corpus* organico.

Pur mancando una *esplicita* dimensione urbana dello sviluppo europeo, le città sono infatti interessate da numerosissime iniziative che rientrano in programmi più vasti: sviluppo e competitività economica, coesione economica e sociale, formazione e occupazione, ricerca, ambiente, cultura.

Gli interventi principali sono rappresentati dai finanziamenti strutturali destinati alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1), alla riconversione economica delle zone in declino industriale (obiettivo 2), all'integrazione attraverso il lavoro (obiettivi 3 e 4, oltre a programmi e iniziative come Employment, Integra, Now, Horizon, Youthstart o Adapt). Secondo la comunicazione della Commissione COM(97)197 (Toward an urban agenda in the European Union), il 30-40% dei fondi Fesr è impiegato per finanziare interventi strutturali nelle aree urbane di regioni obiettivo 1 e 2 (con punte dell'80% per l'obiettivo 2).

Le città sono anche oggetto dei programmi per l'innovazione tecnologica a sostegno della competizione internazionale (come quello sulle applicazioni telematiche), delle iniziative per la cooperazione tra città e regioni d'Europa (Recite) o per la valorizzazione del potenziale economico locale (patti territoriali), delle campagne per la pari opportunità e l'integrazione razziale.

Specificamente rivolta alle città, o meglio al risanamento delle fratture sociali urbane, è l'iniziativa Urban, che prosegue l'esperienza dei progetti urbani pilota (articolo 10, regolamento 4254/88 modificato dal regolamento 2083/93). La scala d'intervento è quella dei quartieri difficili e/o degradati di città di medie dimensioni (generalmente più di 100.000 abitanti), con problemi comuni anche ad altri centri urbani. Gli interventi hanno carattere di innovazione e di esempio, sono realizzati in *partnership* con attori locali, devono conseguire capacità di autofinanziamento nel medio termine ed essere in grado di incidere sull'occupazione. Soprattutto i progetti devono far parte di una strategia globale, integrata e condivisa, che consideri il quartiere come 'un'entità vivente' ed affronti in modo sostenibile un problema esistente o emergente chiaramente identificato.

In campo ambientale, le città sono poi interessate dagli interventi del fondo di coesione (infrastrutture nei settori dell'ambiente e dei trasporti), da alcune iniziative del fondo di sviluppo regionale (bonifiche, recupero di aree industriali, trattamento delle acque e dei rifiuti), dall'attività di ricerca e sviluppo tecnologico, in particolare dalle ricerche sulla mobilità (sperimentazione di nuove tecnologie di informazione e comunicazione, strumenti integrati di pianificazione urbana e territoriale, analisi nei comportamenti di trasporto, scambio di esperienze innovative per la riduzione dell'uso dell'auto – Car free cities network), dagli interventi sulla mobilità (trasporti pubblici e intermodalità), da alcuni interventi dimostrativi di Life, da azioni sperimentali come quelle di Thermie, Save, Envireg, Esprit o Race o per la diffusione *soft* di tecnologie pulite (Sprint), dai *network* per la realizzazione di un ambiente favorevole all'innovazione (European awareness scenario workshop initiative), dagli interventi nel settore della cultura, in genere sotto forma di esempi e di stimolo in quanto di competenza primaria degli Stati membri.

Numerose questioni politiche, oggetto di documenti di indirizzo o di riflessione, coinvolgono – pur in misura e tempi diversi – la vita nelle città. Alcuni temi meritano di essere ricordati: crescita, competitività e occupazione (COM(93)700), leggi sull'ambiente (COM(96)500), valutazione ambientale 'allargata' (DIR 97/11) o strategica (COM(96)511), tassazione (COM(97)9) e accordi ambientali (COM (96)561), acque (COM(97)49), energia (COM(96)576 e COM(97)599), cambiamento climatico (COM(97)481), emissione di sostanze acidificanti (COM(97)88), discarica di rifiuti (COM(97)105), mobilità (*Citizen's network, Sustainable transport, Fair and efficient pricing*

in transport), rumore (COM(96)540), veicoli a fine ciclo (COM(97)358).

Altri documenti, oggi alla base di un vasto dibattito politico, richiedono una segnalazione più articolata per le forti correlazioni con la dimensione urbana e ambientale dello sviluppo europeo:

- a) l'Agenda 2000 (<http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index-it.htm>), che traccia le prospettive future dell'azione europea in vista dell'allargamento ad Est, e che sarà alla base del quadro finanziario 2000-2006. La coesione economica e sociale viene riconfermata come priorità e l'impegno di bilancio viene concentrato riducendo a tre gli obiettivi: due regionali, il solito obiettivo 1 e un nuovo obiettivo 2 per la "riconversione economica e sociale" ove si trovano anche i quartieri urbani in difficoltà, e uno orizzontale, il nuovo obiettivo 3 sulle risorse umane. Ugualmente ridotte a tre le iniziative (oggi sono 13 con più di 400 programmi), una di esse avrà ad oggetto la cooperazione per un assetto equilibrato del territorio;
- b) il Rapporto sull'attuazione di Agenda 21 in Europa (<http://www.europa.eu.int/en/comm/dg11/agend21.htm>), che, in relazione all'integrazione tra le componenti economiche, sociali e ambientali dello sviluppo (prevista 'costituzionalmente' dal Trattato dell'Unione e solo in parte accolta nella prassi di valutazione ordinaria di politiche e progetti), sottolinea il significato della Campagna europea per le Città sostenibili. Altri elementi di interesse, per il tema qui trattato, riguardano le politiche settoriali di conservazione e gestione delle risorse naturali, l'assistenza e il supporto all'azione delle autorità locali data la non competenza dell'Unione per molte delle attività (definite vitali) che esse svolgono in campo ambientale, il rafforzamento del dialogo, della condivisione di responsabilità e della partecipazione quale garanzia di successo di ogni iniziativa;
- c) il Quinto Programma quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (1998-2002) (COM(97)142), ormai in fase di avanzata elaborazione (<http://www.europa.eu.int/comm/dg12/fp5.html>), che avrà tra i suoi temi "la città del futuro e la conservazione del patrimonio culturale urbano";
- d) il Rapporto sull'attuazione del Quinto Programma ambientale – documento complementare al *report* del 1995 dell'Agenzia ambientale europea sullo stato dell'ambiente nell'Unione e alla bozza di Decisione per la revisione di tale programma (COM(96)648) (<http://www.europa.eu.int/en/comm/dg11/actionpr.htm>). In relazione all'ambiente urbano, che "rispecchia molte delle difficoltà nel raggiungimento della sostenibilità [ma che ha in sé] le possibilità di guardare a un approccio più interdipendente e coordinato ai problemi di uso del suolo che richiedono appunto una visione territoriale, orizzontale", la Commissione manifesta grande interesse per esperienze positive come quella delle LA21, fortemente impegnate ad invertire i *trend* negativi, e denuncia l'evidente l'inadeguatezza, a scala comunitaria, dell'approccio per settori data la complessa natura dei problemi urbani;
- e) la Comunicazione Towards an urban agenda in the European Union (COM(97)197), che invece non contiene particolari novità rispetto a precedenti documenti, se non l'esplicito riconoscimento dell'esistenza di una complessa 'questione urbana', cui si affianca la volontà di aprire su questo tema, e sulle relazioni tra Unione europea, Stati membri e autorità regionali/locali, un ampio dibattito a partire dal primo appuntamento in calendario, lo Urban Forum, che si terrà a Vienna il 26 e 27 novembre prossimi;
- f) gli Scenari per un'Europa sostenibile nel 2020, disegnati dal General Consultative Forum on the Environment. Tra le priorità politiche vi è l'azione locale, democratica e partecipata, mentre tra i settori chiave per la sostenibilità acquista formale rilevanza l'ambiente urbano, con la sua *ecological footprint* e il suo metabolismo, nonché il metodo delle Agende 21 locali. Le sfide delle città europee, si legge, "are linked to the urgency to recreate a dynamic armony between the hardware and the software of cities, to reconcile the body (forms, colours, odours, sounds) and the soul (culture, history, energy, magnetism)".

Infine va accennato al ruolo dell'Agenzia europea dell'ambiente, nata nel 1993 per fornire informazioni sullo stato dell'ambiente e supporto tecnico ai decisori comunitari. Recentemente l'Agenzia (<http://www.eea.dk>) ha pubblicato un lavoro, di grande utilità, su sostenibilità e azione locale (Towards sustainable development for local authorities, 1997).

Sostenibilità urbana e azione locale: le iniziative europee

Grazie anche allo stimolo della Commissione europea, si stanno consolidando alcune importanti iniziative per la sostenibilità urbana, che intendono dare contenuto operativo al principio dell'azione

locale.

Punto di partenza di questo cammino, solo in parte percorso, è il Libro verde sull'ambiente urbano del 1990 (COM(90)218), che identifica i problemi delle città e sottolinea l'esistenza implicita di una dimensione urbana in molte azioni dell'Unione.

Una successiva risoluzione, del febbraio 1991 (C33/02), "auspica che gli obiettivi definiti in campo ecologico costituiscano parte integrante delle future strategie di pianificazione urbana" e attiva un Gruppo europeo di esperti sull'ambiente urbano, formato da rappresentanti nazionali, esperti indipendenti e da osservatori. Ad essi è attribuito il compito di valutare le modalità di integrazione degli obiettivi ambientali nelle strategie e negli strumenti di pianificazione delle città del futuro, di formulare raccomandazioni alla Commissione sulle modalità con le quali la dimensione urbana dell'ambiente può rientrare all'interno della più vasta politica ambientale europea e, coerentemente, di suggerire le modalità operative per contribuire al miglioramento dell'ambiente urbano in Europa.

Il Gruppo di esperti avvia il Progetto Città sostenibili, con tre obiettivi: accrescere, nel breve periodo, lo scambio di esperienze e la disseminazione a livello locale di *good practices* sullo sviluppo sostenibile (grazie ad una guida e ad un *database* europeo *on line*), supportare la Campagna europea delle Città sostenibili lanciata nel 1994, e produrre una Relazione sulle Città europee sostenibili, la cui versione finale è del marzo 1996, e della quale si dirà più avanti (<http://www.europa.eu.int/en/comm/dg11/urban/home.htm>).

Altro protagonista di rilievo sulla scena europea, e non solo, è l'International Council for Local Environmental Initiatives (<http://www.cities21.com>).

ICLEI è un'agenzia internazionale ambientale nata nel 1990 per volontà di UNEP, International Union of Local Authorities (IULA) e Center for Innovative Diplomacy (CID) come associazione di autorità locali. La missione di ICLEI è quella di supportare un movimento mondiale impegnato a conseguire miglioramenti effettivi nelle condizioni ambientali globali grazie all'effetto cumulato di azioni locali.

Per questo ICLEI, che partecipa alla stesura della bozza del capitolo 28 di Agenda 21, dopo l'approvazione di tale Agenda promuove da subito una iniziativa per l'adozione delle Agende 21 Locali (d'ora in poi, LA21), piani d'azione locale di lungo periodo in favore della sostenibilità. Oltre alla costituzione di un *network* cooperativo tra autorità locali, alla sperimentazione di piani locali in un ristretto gruppo di città pilota, allo svolgimento di un'attività di supporto tecnico, alla raccolta e disseminazione di *good practices*, ICLEI partecipa con i governi locali alle campagne nazionali per le LA21. All'ultima rilevazione disponibile (agosto 1997) circa 1.800 autorità locali di 64 diversi paesi avevano avviato il processo LA21.

La collaborazione tra ICLEI, Commissione europea e la città danese di Aalborg porta, nel maggio del 1994, alla prima Conferenza europea delle Città sostenibili, in cui viene discussa la bozza della Relazione del Gruppo di esperti e sottoscritta la Carta di Aalborg (Charter of European cities and towns towards sustainability), che dà avvio alla Campagna europea delle Città sostenibili (http://ourworld.compuserve.com/homepages/European_Sustainable_Cities).

La Carta di Aalborg, siglata ormai da oltre 300 municipalità e regioni di 29 diversi paesi europei (con più di 100 milioni di abitanti), ha diversi e concorrenti obiettivi di fondo: attivare un cammino condiviso verso la sostenibilità, favorire l'apprendimento attraverso l'esperienza e gli esempi concreti di successo, incoraggiare la formazione di LA21, rafforzare la cooperazione tra autorità, correlare le iniziative della Campagna alle azioni dell'Unione europea per la sostenibilità urbana. È qui evidente il legame con il Quinto Programma europeo di politica e azione ambientale (risoluzione 93/C 138/01), che sottolinea in modo esplicito (cap. 3) il ruolo essenziale delle autorità locali e la necessità, da parte della Comunità, di incoraggiarle ed assisterle nella sfida della sostenibilità.

La Carta di Aalborg parte dal riconoscimento dell'insostenibile livello di sfruttamento delle risorse, e dal ruolo delle amministrazioni locali, vicine alla percezione dei problemi ambientali e attrezzate per intervenire direttamente sugli stili di vita e sui modelli di produzione, consumo e utilizzo degli spazi. Amministrazioni che hanno un preciso mandato politico ed istituzionale, e una evidente responsabilità etica, essendo impegnate a garantire il benessere degli abitanti, l'equità sociale e la conservazione dello *stock* di risorse naturali sulla base della capacità di carico degli ecosistemi.

Risalta quindi nuovamente l'importanza dell'approccio strategico e dell'azione locale.

Le città sono "la più ampia unità in grado di affrontare inizialmente i molti squilibri [...] sociali, economici, politici, ambientali e delle risorse naturali che oggi affliggono il mondo [...], e la scala più piccola alla quale i problemi possono essere risolti positivamente in maniera integrata, olistica e

sostenibile": per questo esse devono individuare una propria via, locale e creativa, alla sostenibilità. Con le LA21, costruite attraverso un processo dinamico e negoziale, orientato alla gestione e alla ricerca di un equilibrio organico, si deve interrompere il trasferimento dei problemi ambientali nello spazio e/o nel tempo, e mirare invece alla chiusura locale dei cicli o alla negoziazione a livelli spaziali consoni alla ricerca di tale equilibrio: "il concetto di equa interdipendenza regionale dovrebbe consentire di equilibrare i flussi tra città e campagna e impedire alle città il puro sfruttamento delle risorse delle aree circostanti".

L'autogoverno, esercitato conformemente al principio della sussidiarietà e sostenuto da poteri e da risorse, deve fondarsi su un modello di cooperazione fra tutti gli attori interessati, ognuno messo in condizione di accedere alle informazioni, di formarsi e di partecipare realmente al processo decisionale locale.

Nella Carta, le città attribuiscono valore economico all'ambiente locale e si impegnano ad investire nella conservazione del capitale rimanente e nella crescita dello stesso, riducendo i livelli di sfruttamento e di pressione, migliorando l'efficienza dei processi e dei prodotti nell'intero ciclo di vita, rigenerando ove possibile le risorse deteriorate. E si impegnano anche a rendere sostenibile il modello sociale urbano, poiché le fasce di popolazione a minor reddito, maggiormente colpite dai problemi ambientali, sono quelle con meno possibilità di risolvere tali problemi: "l'ineguale distribuzione della ricchezza è causa di comportamenti insostenibili e, al tempo stesso, della rigidità a modificarli".

Per raggiungere la sostenibilità, le LA21 dovranno necessariamente fare ricorso a tutti gli strumenti disponibili, compresi il ridisegno funzionale delle città, la valutazione ambientale strategica, l'educazione ambientale, lo scambio di esperienze e di informazioni, i sistemi di monitoraggio, l'*auditing* sociale, la contabilità e il *budgeting* delle risorse naturali, l'impiego di indicatori di sostenibilità urbana.

In estrema sintesi un possibile percorso di LA21 può essere così schematizzato: rassegna critica degli atti di pianificazione e programmazione; analisi quantitativa e qualitativa delle risorse; consultazione pubblica e prima individuazione dei problemi ambientali e delle relative cause ed effetti; formazione di un documento di intenti e prefigurazione di scenari di larga massima per la sostenibilità; approfondimento tecnico ed intersettoriale, per gruppi di lavoro; attribuzione di priorità ai problemi e definizione dello stato dell'ambiente locale; maturazione delle proposte specifiche di intervento; valutazione degli obiettivi, delle opzioni strategiche alternative e formazione all'interno del *forum* di una filosofia condivisa sul modello sostenibile di comunità locale; adozione e ratifica del piano locale di azione a lungo termine orientato alla sostenibilità (LA21), piano definito mediante azioni, obiettivi misurabili e indicatori di sostenibilità; programmazione dell'attuazione del piano, con scadenziario e attribuzione di responsabilità; monitoraggio e contabilità delle risorse; valutazione dei risultati e revisione permanente.

Con la Carta di Aalborg, prende avvio la Campagna europea delle città Sostenibili, il cui coordinamento è formato da Commissione Europea (DGXI.D.3), Città di Aalborg, ICLEI, Council of European Municipalities and Regions (CEMR), European association of metropolitan cities (Eurocities), United Towns Organisation (UTO) e Organizzazione mondiale della sanità attraverso il progetto Healty Cities. I partecipanti alla Campagna europea sono coinvolti in diverse iniziative di orientamento, assistenza tecnica, scambio di esperienze – con la banca dati *on line* Local Sustainability (<http://www.iclei.org/europractice>) – e stimolati all'innovazione: *eco-procurement* (politiche d'acquisto concordate per sostenere prodotti e produzioni non inquinanti), *budget* ambientale locale (che integra il programma politico e finanziario delle amministrazioni) e Campagna delle Città per la Protezione del clima (verrà ricordata più avanti), per citare le principali iniziative 'collaterali' avviate da ICLEI.

Il secondo appuntamento della Campagna è a Lisbona, nell'ottobre del 1996, pochi mesi dopo Habitat II. Alla valutazione dei progressi compiuti in direzione della sostenibilità e dell'attuazione del processo LA21, allo scambio di idee e di esperienze locali, all'ulteriore impulso all'attività di assistenza in favore delle amministrazioni locali, si affianca il dibattito sulla Relazione finale 'Città europee sostenibili' del Gruppo di europei.

Il Piano d'Azione di Lisbona (Lisboa Action plan: from charter to action), approvato a conclusione della Conferenza, segna l'avvio della seconda fase della Campagna, impostata ad una maggiore operatività. Si tratta infatti di realizzare i principi della Carta di Aalborg, attivando e sostenendo i processi LA21 e dando attuazione ai piani d'azione locale.

Le autorità locali sono chiamate a "svestirsi dall'attitudine al comando e ad adottare il ruolo dell'agevolatore, per fornire la forza propulsiva fino a che il processo non trova altri operatori pronti a svilupparlo ulteriormente, [mostrandosi] capaci di assumere un ruolo guida e rinunciando a gestire e guidare dall'alto l'attività". È "il consenso che dà solidità al piano, ossia lo rende realizzabile": la negoziazione e il confronto locale devono perciò riguardare la procedura, le fasi del processo, gli obiettivi, i tempi, le modalità di attuazione e così via, e consentire di allargare ed integrare gli strumenti di gestione ambientale.

Dopo Lisbona i partecipanti alla Campagna delle città sostenibili si ritrovano a Bruxelles, nel novembre del 1997, per definire gli obiettivi di lungo termine della Campagna, per dibattere i problemi della sostenibilità all'interno del Partner forum (di cui fanno parte anche con i rappresentanti della Commissione), per approfondire l'esame della bozza di Agenda urbana (COM(97)197), citata in precedenza. Nel frattempo, l'impegno dei partecipanti alla Campagna e dei coordinatori della stessa è stato 'rinforzato' da ulteriori dichiarazioni di intenti (<http://www.iclei.org/egpis/document.htm>), e si sono affacciati sul panorama europeo altri livelli di attuazione dell'Agenda 21 (come la Dichiarazione di Göteborg per le Agende 21 Regionali).

Alcune brevi note, in chiusura, sulla Relazione "Città europee sostenibili" del Gruppo di esperti.

Il rapporto tratta le diverse dimensioni dell'ambiente urbano in modo articolato, offrendo numerosi spunti di riflessione. L'approccio alla sostenibilità urbana è olistico, si configura come processo dinamico (gestionale, integrato e condiviso) e non come obiettivo finale e si basa sul 'ragionamento per ecosistemi'. Ne origina un quadro generale per l'azione locale urbana, in cui emergono i principi da seguire nella fissazione degli obiettivi e nella valutazione dei progressi verso la sostenibilità ambientale.

Questi principi sono: *a)* la gestione urbana, quale processo politico di pianificazione e amministrazione che prevede il ricorso e l'integrazione a sistema dei vari strumenti di intervento; *b)* l'integrazione politica, tra settori, territori, organi di governo e di amministrazione, secondo criteri di sussidiarietà e di responsabilità comune e condivisa; *c)* il ragionamento per ecosistemi, con la città e gli uomini che la abitano visti come un sistema complesso di flussi in continuo mutamento e sviluppo "che necessitano di manutenzione, ripristino, stimolazioni e chiusura per contribuire allo sviluppo sostenibile"; *d)* la cooperazione e la *partnership*, in quanto "molti problemi relativi alla non sostenibilità possono essere risolti soltanto se le persone accettano limiti alla propria libertà; questi limiti a loro volta possono essere accettabili soltanto se le persone interessate li scelgono oppure li approvano, secondo un modello politico di 'contratto sociale', dove la società civile è creata da individui che volontariamente accettano limitazioni collettive alle proprie azioni per un maggiore benessere di tutti".

Il Rapporto non contiene una 'ricetta generale' per la sostenibilità urbana, ma suggerisce numerose opzioni politiche, gestionali e strumentali: l'obiettivo dell'omeostasi per l'ecosistema urbano, la gestione sostenibile come processo di apprendimento caratterizzato dall'"imparare facendo", il forte accento su accessibilità, integrazione ed equità sociale, il riferimento assoluto alla capacità di carico ambientale, la pragmatica opzione di migliorare la qualità degli attuali strumenti di pianificazione spaziale integrando l'approccio ecologico ed adottando una visione più vasta (non basata soltanto sull'uso del suolo), l'adozione di un approccio creativo per favorire il cambiamento, il ricorso a soluzioni semplici.

Sostenibilità urbana e azione locale: le iniziative e i programmi internazionali

A livello internazionale sono state attivate, a partire dai primi anni Novanta, numerose iniziative per la sostenibilità e l'azione locale. Quasi sempre stimulate dalle organizzazioni internazionali (UNDP, WHO), esse si articolano in programmi, osservatori, *network* regionali o internazionali per lo scambio delle informazioni.

Il quadro dei problemi affrontati è molto ampio: formazione di capacità gestionale, salute pubblica, contenimento delle emissioni inquinanti, trasporti e infrastrutture, per citare i più ricorrenti.

Grandi differenze esistono inevitabilmente tra le iniziative per i paesi sviluppati e quelle per i paesi in via di sviluppo. Laddove le prime si confrontano con i problemi ambientali tipici delle società avanzate (la mobilità, l'eccessivo consumo di risorse), le seconde spesso ambiscono a risolvere problemi di base e di maggiore urgenza (quali l'offerta di servizi igienici).

Tra le principali iniziative si segnalano le seguenti:

a) Sustainable City Program (SCP) (<http://www.undp.org/un/habitat/scp/index.html>).

Attivato nel 1990 da United Nations Environment Programme (UNEP) e United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), SCP ha come obiettivo quello di promuovere un approccio partecipativo allo sviluppo di un ambiente urbano sostenibile. A tal fine, il programma favorisce la diffusione di capacità di gestione e di pianificazione urbana a quattro livelli: città, nazione, regione, mondo. Una delle assunzioni del programma è che le città siano caratterizzate da scarsità, non tanto di capitale, quanto di capacità manageriale: di qui lo sforzo per promuovere la formazione di tale capacità attraverso lo scambio di conoscenze e di esperienze tra città diverse, la riconciliazione di interessi diversi e la creazione di un clima di collaborazione tra i diversi agenti. Anche l'aspetto economico-finanziario è preso in considerazione, grazie ad un sistema di gestione dei fondi per interventi urbani: il 95% delle risorse del programma è investito nelle città, mentre il restante 5% è impiegato in azioni a livello nazionale, regionale o mondiale, anche attraverso il coinvolgimento dei governi nazionali. Grande attenzione è rivolta, infine, alla collaborazione tra agenzie e organizzazioni di paesi che operano nel campo della gestione ambientale urbana;

- b) World Health Organization Healthy Cities Project (WHOHCPC) (<http://www.who.dk/tech/hcp/p3summ.htm>). Attivato dalla World Health Organization (WHO) nel 1987, questo progetto ha l'obiettivo di accrescere il benessere fisico, mentale, sociale ed ambientale degli abitanti, prevalentemente, delle città d'Europa. Fino ad oggi, il programma si è sviluppato su due fasi (1987-1992; 1993-1998) e ha dato luogo alla realizzazione di un *network* per la salute pubblica diffuso su oltre 500 città europee e 300 città extra-europee. Particolarità del progetto è il ruolo che esso riserva alla consapevolezza civile: "città sana" non è infatti una città che abbia raggiunto un certo livello di salute pubblica, quanto piuttosto una città in cui vi sia coscienza dell'importanza della salute e sia in atto uno sforzo, o un movimento, per accrescerla. Gli elementi operativi che vengono utilizzati per raggiungere i fini del progetto sono: il *network* delle città che hanno già sviluppato esperienze di diffusione della salute pubblica, di monitoraggio e valutazione di tali esperienze; i *network* nazionali e subnazionali; i piani di azione tra più città, implementati da *subnetwork* che lavorano su temi specifici di comune interesse; i progetti speciali per le città dell'Europa Centrale e dell'Est, basati sulla cooperazione internazionale e la mobilitazione di risorse. Il finanziamento per la realizzazione dei piani di azione è assicurato dalla Commissione europea, dalla WHO e dalle città stesse;
- c) Capacity 21 (<http://www3.undp.org/c21/brochure.html>). Avviata nel 1992 dalla Conferenza di Rio, Capacity 21 è un'iniziativa che aiuta i paesi in via di sviluppo a costruire nuove capacità, essenzialmente gestionali e decisionali, volte ad integrare i principi di Agenda 21 nel processo di crescita. L'iniziativa trae origine dal presupposto che senza capacità interne i paesi in via di sviluppo non potranno mai essere in grado di massimizzare i benefici degli investimenti e di diventare indipendenti dall'assistenza estera. Capacity 21 si ispira a tre principi: integrazione (passaggio da un approccio al *business* centralizzato ad uno decentralizzato, trasversale a tutti i settori), partecipazione (coinvolgimento dei diversi agenti nel processo decisionale), informazione (diffusione dell'informazione a tutti i livelli per garantire il successo dell'iniziativa). Nonostante il *focus* di Capacity 21 non coincida con l'intervento in favore della sostenibilità urbana, fino ad oggi l'azione a livello locale urbano ha avuto grande importanza in quasi tutti gli interventi realizzati;
- d) Urban Environment Forum (UEF) (<http://www.undp.org/un/habitat/uef/home.htm>). Si tratta di un *network* globale che riunisce città e programmi internazionali il cui obiettivo comune è l'attuazione di Agenda 21. Il primo incontro dell'UEF si è tenuto ad Istanbul nel giugno del '96. Gli strumenti sui quali UEF si basa sono: gli incontri annuali delle città, la documentazione e l'aggiornamento delle esperienze realizzate, l'istituzionalizzazione del processo di diffusione dell'informazione (pubblicazioni, CD, video, Internet). Di particolare interesse sono poi altre iniziative attivate in relazione ad Habitat Agenda:
- e) Global Urban Observatory (GUO) (<http://www.undp.org/un/habitat/guo/uip.htm>). Si tratta di un *network* internazionale, costituito da Habitat, il cui obiettivo è quello di assistere i governi, le autorità locali, gli agenti pubblici e privati e la società civile in genere a migliorare le politiche urbane, a formulare e realizzare piani di azione nazionali e locali, a ispirarsi ad un approccio partecipativo. Tali azioni vengono realizzate attraverso la diffusione dell'informazione, l'analisi dei dati, la creazione di *network* regionali e nazionali di osservatori urbani;

f) Urban Indicators Programme (<http://www.undp.org/un/habitat/guo/uip.htm>).

Il programma costituisce uno degli strumenti di implementazione di Habitat Agenda, che richiede ai partecipanti il monitoraggio e la sistematica valutazione delle relative *performance*. Gli indicatori utilizzati forniscono informazioni sia di tipo qualitativo che quantitativo e consentono di definire i progressi compiuti rispetto ad un particolare problema, nonché di individuare, con anticipo, gli elementi critici nel contesto urbano. Onde accrescere l'efficacia degli indicatori, il programma suggerisce che essi vengano definiti da un processo partecipativo coinvolgente tutti gli agenti. Alcuni indicatori chiave, riconosciuti dalla comunità internazionale, confluiscono nel Global Urban Indicators Database;

g) Best Practices and Local Leadership Programme (<http://www.undp.org/un/habitat/blp/index.html>).

Il programma, gestito da un consorzio di organizzazioni internazionali, ha come obiettivo l'individuazione di *best practices*, ovvero di pratiche di successo per la soluzione dei problemi delle comunità, e il trasferimento di tali pratiche in aree con problemi comuni. Le *best practices* vengono valutate principalmente sulla base di tre criteri: partecipazione, impatto, sostenibilità. Il perno del programma è rappresentato da un database (<http://www.bestpractices.org>), sviluppato da UNCHS e da The Together Foundation, nel quale le *best practices* vengono raccolte.

Altri programmi attivati dalle organizzazioni internazionali, pur conservando un *focus* sulle città, sono indirizzati alla soluzione di particolari problemi ambientali.

È il caso ad esempio di Cities for Climate Protection, campagna di ICLEI (<http://www.iclei.org/co2/co2.htm>) che ha come obiettivo la riduzione delle emissioni urbane di CO₂ e di altri gas climalteranti. Le città sono prese a riferimento perché in grado di intervenire operativamente su variabili (come i trasporti, la gestione dei rifiuti, la costruzione degli edifici) rilevanti per il consumo energetico e le emissioni di CO₂. Il programma impegna pertanto le città ad elaborare piani di azione locale che definiscano il profilo energetico municipale (consumi energetici per settore ed emissioni associate), sviluppino obiettivi e misure di riduzione della CO₂ e valutino i risultati conseguiti.

Negli Stati Uniti, nell'ambito di questa campagna, è attiva dal 1995 il Sustainable Transportation Program, il cui obiettivo è la riduzione delle miglia percorse in automobile e, conseguentemente, delle emissioni. Analogamente, il Green Fleets Project (<http://www.iclei.org/iclei/grnflt.htm>), operante prevalentemente in Nord America sotto l'egida di ICLEI, promuove attività municipali per una migliore gestione dei trasporti onde ridurre le emissioni di gas climalteranti.

Per quanto concerne infine i paesi in via di sviluppo, le iniziative – di Habitat II o di organizzazioni come World Bank o IDA (<http://www.worldbank.org/html/extdr/idabasic.htm>) – tendono per lo più ad accrescere la disponibilità di servizi primari, come la salute pubblica, l'educazione, i servizi igienici, l'acqua potabile, la nutrizione.

Conclusioni

Un bilancio delle diverse iniziative avviate a livello europeo ed internazionale rappresenta un esercizio non semplice e, più ancora, prematuro. Se si considera la portata innovativa dell'approccio locale alla sostenibilità ambientale, secondo i caratteri e le opportunità in precedenza descritte, è chiaro infatti che i risultati fin qui conseguiti sono poca cosa rispetto a quelli attesi nel lungo periodo. È però opportuno, in chiusura, sottolineare alcuni elementi chiave di questo processo, a partire da un rilievo: le iniziative locali per la sostenibilità si concentrano in modo pressoché esclusivo sui centri urbani. Come punto focale di regioni di varia ampiezza, come nodo più o meno affermato di reti internazionali, come centro produttore di ricchezza, innovazione e sapere, le città sono di fatto al centro dello sviluppo.

Qui si innesta una prima considerazione: l'azione locale è 'sostenibile' solo se consente di chiudere i cicli ecologici, e quindi se attiva forme di reale negoziazione e *partnership* con le aree fornitrici di capacità di carico (per interrompere il trasferimento dei problemi nello spazio) e si orienta al principio precauzionale e alla conservazione e rigenerazione del capitale naturale (per interrompere il trasferimento dei problemi nel tempo).

La seconda considerazione è legata invece ai problemi interni alle città. Il messaggio, in questo caso, è quello dell'integrazione della dimensione economica, sociale e ambientale dello sviluppo, dell'informazione e della partecipazione democratica, della cooperazione e della condivisione di responsabilità, dell'approccio olistico e strategico al 'metabolismo urbano'.

Non vi sono cioè differenze metodologiche sostanziali tra paesi sviluppati o in via di sviluppo: problemi radicalmente diversi - l'insostenibile livello di consumo delle risorse, in un caso, la mancanza di dotazioni e servizi di base e di capacità gestionali, nell'altro - devono infatti trovare una soluzione locale democratica e concordata.

Ecco perché l'azione locale supera i falsi egualitarismi in favore di soluzioni eque: tra città e territorio e tra generazioni, ma anche tra gruppi sociali e tra aree del mondo.

Pubblicato su Equilibri, 1/98