

# GLI ENTI LOCALI ITALIANI VERSO AALBORG 2004

## Il Contributo degli Enti Locali italiani per la definizione degli "Impegni di Aalborg 2004".

*Il direttivo dell'Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane - Venezia 26-27 Marzo 2004*

### PREMESSA

A dieci anni dalla stesura della carta di Aalborg, la Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, la validità dei principi e dei concetti in essa enunciati rimangono inalterati. Tuttavia da una rilettura critica del documento e contestualizzandone i contenuti è opportuno rilanciare e specificare alcune questioni oggi ancor più cruciali che nel 1994.

Riguardo agli strumenti amministrativi e di gestione urbana a sostegno dello sviluppo sostenibile, ad esempio, mai come oggi si avverte la necessità di introdurre nella politica strumenti che esaltino il momento partecipativo. Proprio su quest'ultimo concetto è necessario soffermarsi. La grande innovazione dei processi di Agenda 21 Locale, più che sulle questioni ambientali, si espleta riguardo alla prassi politica (partecipazione e strumenti conseguenti).

Non di meno oltre all'uso degli strumenti classici a disposizione dell'Amministrazione e che dovranno essere utilizzati più in chiave sostenibile (tassazione, regolamenti, strumenti pianificatori, appalti) è indispensabile applicare nuovi "tools" in grado di esaudire pienamente gli aspetti di integrazione (economia, ecologia, sociale) e di partecipazione.

Sicuramente i Sistemi di indicatori, i Rapporti Stato dell'Ambiente, la Valutazione Ambientale Strategica, i Bilanci Ambientali-Sociali e la Contabilità Ambientale, i Bilanci Partecipati, le politiche di acquisti verdi seguono criteri che da un lato forniscono una chiave di lettura del territorio e della società del tutto innovativa, dall'altro danno ai decisori politici modalità di rendicontare le politiche in maniera trasparente e con cognizione di causa.

Tali strumenti definiti "la casetta degli attrezzi" presentano una grande versatilità e non sono ancora completamente standardizzati. L'integrazione di tutti questi strumenti nella macchina amministrativa e la loro ampia diffusione costituirà l'impegno per i prossimi anni.

Va inoltre detto che numerosi sono i settori dove il set di tali strumenti potrebbe essere ampliato mediante partnership pubblico-privato: un concreto esempio è dato dalle bonifiche dei siti contaminati che possono rappresentare un settore in cui attivare le sinergie tra organizzazioni pubbliche e private al fine di restituire i terreni e le falde acquifere in condizioni ambientalmente sostenibili; o i sistemi di gestione ambienta-

le come ISO 14001 e EMAS che sempre di più, dal mondo imprenditoriale si stanno estendendo all'operato degli Enti locali e che vanno ulteriormente implementati per entrare in una logica di miglioramento ambientale continuo.

Anche riguardo al tema della Pianificazione territoriale la carta di Aalborg è tuttora condivisibile sia per la parte che riguarda i modelli sostenibili di uso del territorio, sia per quella che riguarda le strategie locali per un modello urbano sostenibile. Sembra però necessario introdurre elementi, non sufficientemente considerati nel 1994, quali il tema della pianificazione d'area vasta, della pericolosità e vulnerabilità territoriale, della bioedilizia e valorizzare l'interconnessione tra la programmazione socio-economica e la pianificazione territoriale. Le città individuano, in una più stretta integrazione tra pianificazione urbanistica e pianificazione ambientale di settore, l'obiettivo essenziale per governare i processi di trasformazione sostenibile delle città e dei territori. La valutazione ambientale strategica ed il bilancio ambientale di ogni piano e di ogni progetto insediativo ed infrastrutturale devono diventare strumenti ordinari, integrati negli strumenti e negli obiettivi della pianificazione urbanistica partecipata. La riqualificazione ambientale e sociale dei quartieri residenziali, il recupero di aree dimesse, realizzati anche attraverso innovativi strumenti, in attuazione del principio di sussidiarietà, sono opportunità destinate non solo a limitare l'utilizzo di suolo naturale, ma a migliorare le infrastrutture tecnologiche ed ambientali di parti importanti della città.

Le città ritengono che debbano essere un luogo ove ognuno, senza distinzione di censo, sesso, etnia o religione, abbia le possibilità e sia messo nelle condizioni di partecipare alle opportunità sociali, economiche e politiche che esse offrono. La pianificazione partecipata ed il coinvolgimento nelle fasi decisionali promuovono la crescita con equità e costituiscono il cuore di una città inclusiva.

Le città riconoscono la necessità di affrontare la loro organizzazione urbanistica, la mobilità, i consumi energetici e l'uso sostenibile delle risorse naturali sulla base di un confronto tra municipalità contigue ed enti sovraordinati, condotto secondo i principi dell'interdipendenza, della cooperazione e dell'unitarietà delle matrici ambientali, considerate alla scala geografica più idonea a rappresentare e tutelare l'insieme delle aree naturali ed antropizzate.

L'espansione urbana degli insediamenti nei territori naturali contigui, può essere fortemente contenuta attraverso opportuni interventi di compattamento delle aree urbanizzate, sviluppando molteplici funzioni in modo da ridurre il bisogno di mobilità e di migliorare la equipotenzialità di accesso ai servizi da parte di tutti i cittadini, utilizzando, a fini prevalentemente residenziali e di servizio, le aree industriali dimesse, adeguatamente bonificate. Tuttavia, il fenomeno della dispersione urbana degli insediamenti residenziali ed industriali, che invade i territori circostanti delle città, può essere governato anche attraverso programmi di sostenibilità del-

la città diffusa, incentrati sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, sul mantenimento della biodiversità, sull'organizzazione di modalità di mobilità sostenibile, sull'utilizzo efficiente delle risorse idriche, facendo leva proprio sulle opportunità offerte da queste aree meno densamente abitate e dalla presenza di spazi e corridoi naturali, sperimentando più avanzate tecnologie di infrastrutturazione ambientale del territorio.

Le città sono consapevoli che la realizzazione di modelli urbani sostenibili, in grado di assicurare una maggiore qualità ambientale e sociale nei contesti di vita e di lavoro dei loro cittadini, dipendono anche dalla disponibilità, da parte della municipalità, di idonei strumenti economici e fiscali, in grado di agire come regolatori dei valori economici prodotti dall'uso del territorio a fini urbanistici e di orientare investimenti privati e creare opportunità, ai fini della tutela degli ecosistemi e della promozione della qualità ambientale dello sviluppo urbano, che fa crescere l'economia e l'interesse pubblico.

Relativamente al tema dei cambiamenti climatici oggi i governi locali sono consapevoli del fatto che questi rappresentano un rischio reale che mette in pericolo l'ambiente naturale, la vita ed il benessere di milioni di persone, un rischio che interessa già la generazione presente e oltre che quelle future.

Sono necessarie azioni e programmi di intervento in grado di ridurre le emissioni di gas serra nel più breve tempo possibile e in misura adeguata alla dimensione del problema, cioè ben oltre gli obiettivi fissati nei protocolli finora approvati. Pari importanza riveste la protezione delle risorse mondiali in termini di biomassa, quali le foreste e il fitoplancton, che svolgono un ruolo essenziale nel ciclo del carbonio del nostro pianeta.

Le città dovranno impegnarsi ad adottare azioni e politiche idonee a ridurre in misura significativa le emissioni generate da combustibili fossili in ambito urbano sia attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili sia mediante interventi finalizzati all'incremento dell'efficienza energetica nei sistemi urbani. A livello nazionale, regionale e internazionale dovranno essere adottate politiche e programmi coerenti con questi obiettivi, adeguati sotto il profilo degli strumenti tecnici e finanziari per il sostegno dell'azione locale.

Relativamente al tema dei rifiuti, nonostante le novità legislative intervenute negli ultimi anni a livello europeo e nazionale, rispetto a quanto previsto dalla carta di Aalborg, non si è verificata alcuna diminuzione di produzione dei rifiuti mentre si è riscontrato una riduzione dello smaltimento del rifiuto in discarica, anche se questa rimane il metodo più utilizzato. La produzione dei rifiuti è in continuo aumento nella maggior parte dei Paesi Europei, come testimonia il Kiev's Report<sup>1</sup>, il documento della Commissione Europea che delinea il quadro ambientale a livello degli Stati Membri (EU 15), dei Paesi dell'Est europeo (Paesi dell'allargamento) e dei Paesi del Caucaso e dell'Asia centrale (EECCA). I dati evidenziano una tendenza all'incremento della produzione

che va ben oltre la crescita economica. Si può pensare quindi che le politiche sino ad oggi adottate non sono state efficaci. E' quindi necessario pensare a nuove misure politiche per limitare la produzione di rifiuti nella UE. Possono essere previsti diversi percorsi tra i quali la promozione dello sviluppo sostenibile attraverso tassazione e/o incentivi, la modifica dell'ottica degli acquisti delle amministrazioni pubbliche e delle aziende, dirigendola verso prodotti da riciclo e con scarsi imballaggi, politiche di controllo e legislazione che limitino il consumo dell'ambiente e sanzionino coloro che non rispettano le regole fissate.

I dati sulla gestione dei rifiuti indicano qualche progresso verso l'utilizzo di metodi di trattamento alternativi rispetto allo smaltimento in discarica, anche se quest'ultima rappresenta ancora la forma di gestione più utilizzata. Qualche miglioramento si osserva anche nel riciclo e nel compostaggio dei rifiuti urbani. È prevedibile che nei prossimi anni, in base alla legislazione introdotta da alcuni paesi europei, diminuirà la percentuale di rifiuti inviati in discarica dotati di un discreto potere calorifico. Tale impostazione determinerà un aumento dei rifiuti avviati a recupero energetico che, attualmente copre una percentuale inferiore al 20%. È necessario realizzare sistemi integrati di gestione secondo la gerarchia comunitaria (prevenzione, riciclaggio dei materiali, recupero energetico e infine smaltimento in sicurezza degli scarti) in grado di trasformare il più possibile il rifiuto in risorsa riutilizzabile.

In questo decennio, che ci divide dall'emanazione della Carta di Aalborg si è sviluppata la consapevolezza della dimensione esterna (e globale) dello sviluppo sostenibile, accanto alla dimensione interna; al concetto di competenza territoriale si affianca il concetto più ampio di responsabilità. L'autogoverno locale è precondizione allo sviluppo sostenibile. Si avverte l'esigenza di rinforzare la "capacity building" nel governo dello sviluppo locale, di ricorrere ad analisi di benchmarking per indirizzare e valutare le proprie performances, di dialogare efficacemente con diversi livelli di governo e con la comunità internazionale. Le "reti" di enti locali impegnati nello sviluppo sostenibile costituiscono uno strumento significativo per conseguire questi obiettivi. Anche il ruolo dei cittadini e il coinvolgimento della Comunità è divenuto fondamentale; l'esperienza delle comunità locali impegnate in processi di sviluppo sostenibile dimostra che la partecipazione risulta condizione necessaria per garantire efficacia alla formazione e all'attuazione delle decisioni di governo.

Rispetto al tema della mobilità, ai principi già espressi sulla Carta approvata nel 1994 si dovrebbero aggiungere le considerazioni correlate ai problemi che una scorretta mobilità provocano alla salute dei cittadini ed alla qualità della vita. L'attuale mobilità urbana, infatti, risulta molto poco sostenibile ed ha una forte ricaduta sulla qualità dell'aria e sulla salute.

La intermodalità tra i vari mezzi di trasporto e la condivisione dei "mezzi di trasporto" saranno sempre di più traguardi da raggiungere. Lo scambio bici me-

tropolitana, treno o autobus può divenire un modo per garantire la mobilità individuale nel rispetto della sostenibilità.

La pianificazione territoriale dovrà tenere presente la necessità di minimizzare gli spostamenti riducendo quelli superflui necessariamente quelli superflui con una particolare attenzione ai soggetti più deboli, bambini ed anziani. Come è anche necessaria una pianificazione del territorio che contempra ampi spazi verdi o luoghi liberi da automobili.

L'organizzazione del lavoro dovrà andare verso soluzioni sempre meno legate a "luoghi fisici", introducendo un'organizzazione del lavoro che utilizzi sempre di più le nuove tecnologie di comunicazione. Le Pubbliche Amministrazioni dovranno sempre di più essere vicine al cittadino andando lì dove lui si trova più che far andare il cittadino verso gli uffici delle amministrazioni pubbliche. La riduzione del traffico privato in città è inoltre un aspetto determinante non solo per quel che riguarda l'incremento di inquinanti in atmosfera, ma anche l'occupazione del suolo pubblico esercitato dai veicoli, che spesso sono un ostacolo per lo sviluppo di attività o per la fruizione turistica dei centri.

Un tema di cui non si parla nella Carta di Aalborg è quello dell'utilizzo di carburanti a basso impatto ambientale che possono in parte mitigare gli effetti di una mobilità di massa. Si è visto come l'utilizzo di carburanti ecologici influenza la qualità dell'aria. In questo senso è anche importante introdurre un punto sulla ricerca scientifica e la politica di finanziamento che dovrebbe andare verso soluzioni sostenibili. Questo anche perché la possibilità di una maggiore mobilità individuale è anche una importante conquista della nostra società. Legato a questo è importante anche un "trasporto pubblico" sostenibile con l'utilizzo di mezzi elettrici, filobus tram, o altri mezzi su rotaie.

Si dovrebbe anche introdurre il principio di una "mobilità sostenibile" per le merci e gli oggetti all'interno delle realtà urbane. Anche in questo senso l'utilizzo di modi di trasporto e consegna compatibili e che minimizzino gli spostamenti sono un passo importante verso una maggiore sostenibilità ambientale. In questa direzione la sperimentazione e l'utilizzo di nuove modalità logistiche è momento prioritario per una mobilità delle merci che sia sostenibile.

Per quanto riguarda la qualità sociale in ambito urbano si ritiene che nell'arco dei 10 anni di vita della Carta di Aalborg si siano riscontrati positivi miglioramenti. D'altra parte è evidente la necessità di aggiornare lo strumentario a disposizione delle Autorità Locali e delle Pubbliche Amministrazioni per far fronte a nuovi processi che si sono manifestati in questo decennio.

Per questa ragione vanno sostenute le sperimentazioni di strumenti atti a favorire la lettura della qualità delle relazioni sociali all'interno di una comunità, prestando attenzione soprattutto a tre aspetti: i legami o relazioni sociali che risultano essere persistenti nel tempo, ereditati dall'individuo, o da esso costruiti; attribuibili all'individuo od alle proprietà del contesto;

la fiducia, intesa come la ragionevole aspettativa, pur formulata in condizioni di incertezza, di un attore sociale che altri compiranno una azione benefica o quantomeno non dannosa nei suoi confronti; l'insieme dei valori morali caratterizzanti un dato ambiente sociale.

La Carta di Aalborg nel 1994 non aveva affrontato in modo approfondito il tema dell'acqua, che invece è stato molto discusso e approfondito nell'ultimo decennio ed in particolar modo nell'2003, anno internazionale dell'acqua.

Gli Enti Locali impegnati in processi di Agenda 21, consapevoli che nel passato la condivisione dell'acqua è stata spesso una delle maggiori cause delle ineguaglianze sociali in materia di risorse idriche, dovranno innanzitutto riconoscere l'accesso all'acqua come un diritto fondamentale, inalienabile, individuale e collettivo. Il diritto all'acqua è una parte dell'etica di base di una buona società e di una buona economia. È compito della società, nel suo complesso e ai diversi livelli di organizzazione sociale, garantire il diritto di accesso, secondo il doppio principio di corresponsabilità e sussidiarietà, senza discriminazioni di razza, sesso, religione, reddito o classe sociale.

L'accesso all'acqua dovrà necessariamente tramite processi partecipativi e partnership ne sono esempio i "contratti di fiume" che ha permesso, in alcune regioni del mondo, di risolvere conflitti che hanno tradizionalmente avvelenato le relazioni fra paesi appartenenti allo stesso bacino idrografico. Le Agende 21 Locali e le reti in cui si costituiscono dovranno stimolare e sostenere la creazione di questi momenti di partecipazione e condivisione, consci che una gestione dell'acqua sostenibile nell'interesse generale non solo può, ma deve essere fondata sul rispetto delle diversità culturali e sul pluralismo socio-economico.

Creare le condizioni necessarie per assicurare l'accesso all'acqua, effettivo e sostenibile, è un problema che concerne tutti i membri della società. È anche un tema inter-generazionale.

È compito infatti delle generazioni attuali di usare, valorizzare, proteggere e conservare le risorse d'acqua in modo tale che le generazioni future possano godere della stessa libertà di azione e di scelta che per noi stessi oggi auspichiamo. I cittadini devono essere al centro del processo decisionale.

La gestione dell'acqua integrata e sostenibile appartiene alla sfera della democrazia. Gli utenti possono e devono giocare un ruolo chiave mediante scelte e modi di vita più ragionevoli, equi e responsabili necessari per assicurare la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

La politica dell'acqua implica un alto grado di democrazia a livello locale, nazionale, continentale e mondiale.

Il tema dell'acqua, affrontato dagli Enti Locali nell'ottica dello scambio e della partecipazione, può contribuire al rafforzamento della solidarietà fra i popoli, le comunità, i paesi, i generi, le generazioni. ●