

UGO LEONE

POLITICHE PER LA SOSTENIBILITÀ DEGLI ECOSISTEMI URBANI NEL MEZZOGIORNO

1. – Ormai da parecchi anni la città viene studiata anche come ecosistema: con approcci e approfondimenti diversi ⁽¹⁾, spesso anche con toni preoccupati.

Sul «modello» degli ecosistemi naturali, l'ecosistema urbano per funzionare ha bisogno di essere alimentato da continui flussi di materia e di energia costituiti da cibo, carburanti, energia, materiali, merci, provenienti dall'esterno, senza l'apporto dei quali la popolazione di esseri umani al suo interno non potrebbe vivere.

Il modo in cui la città si alimenta di materia ed energia in ingresso, le metabolizza e le restituisce all'esterno sotto forma di rifiuti ed emissioni inquinanti, attesta il ruolo fortemente parassitario della città e l'impatto pericolosamente negativo sull'ambiente: in termini, appunto, di consumo di risorse non rinnovabili, di produzione di rifiuti e di emissione di sostanze inquinanti. Per questo motivo l'ecosistema urbano, oltre che oggetto di studio, è anche motivo di preoccupazione: soprattutto a causa degli scenari che è possibile delineare con riguardo alle tendenze insediative della popolazione.

Mi riferisco, in modo particolare, allo scenario secondo il quale in futuro, un futuro che è già cominciato, la popolazione terrestre, comunque e dovunque aumentata di numero, tenderà a vivere in misura crescente in città, grandissime, grandi, medie o piccole che siano. Nel 2025 potrebbero vivere in città i due terzi della popolazione terrestre, che nel frattempo potrebbe avere toccato gli otto miliardi di persone. Vale a dire che a quella data oltre cinque miliardi di persone potrebbero vivere in città: due miliardi in più di quante vi vivevano alla fine del XX secolo.

Questa incalzante tendenza all'inurbamento, particolarmente accelerata e sregolata nei paesi in via di sviluppo, è presumibile abbia un impatto negativo sulla qualità dell'ambiente globale. Infatti, se la città è tuttora un vero e proprio laboratorio per la produzione di inquinamento, gran parte degli ecosistemi urbani avrà un ruolo sempre più rilevante nel progressivo degrado del pianeta. Si capisce, dunque, perché siano fondati i motivi della preoccupazione collegati alla crescente insostenibilità urbana e perché diventi un imprescindibile impegno quello di lavorare alla costruzione di città sostenibili, nelle quali la sostenibilità sia realizzata col proposito di ridurre il parassitismo della città. Cioè con il proposito non solo di ridurre il *deficit* tra flussi di materia ed energia in ingresso e consumo degli stessi, risparmiando sui consumi e riducendo gli sprechi, ma

(1) Si veda, tra l'altro, Manfredi NICOLETTI, *Ecosistema urbano*, Bari, Dedalo, 1978 e Krutnicka HRUSKA, *Ecologia urbana*, Napoli, CUEN, 2000 («Collana Ecologia»).

anche di trasformare la città in produttrice di energia e materia. Il tutto con il risultato di contenere la produzione di rifiuti e di abbattere le emissioni inquinanti.

2. – L'obiettivo non è velleitario, e presuppone l'adozione di «politiche della città» orientate in modo profondamente diverso da quelle attuali o tradizionali e basate sulla realizzazione di buone pratiche urbane, o di buon governo urbano che dir si voglia, e sulla più diffusa partecipazione dei cittadini. Ciò non solo con riferimento ai problemi della sostenibilità «locale» della città, ma ancor più con riferimento alla possibile insostenibilità planetaria dell'ecosistema urbano.

Dicevo poco prima che la città metabolizza energia e materia e produce rifiuti e sostanze inquinanti tra le quali hanno un ruolo importante i gas di serra alla base dei temuti mutamenti climatici.

Quest'ultima considerazione consente di avere una visione sempre più ampia, perfino planetaria, del territorio da cui provengono i flussi di materiali ed energia che nutrono l'ecosistema urbano e che riceve i residui in uscita ⁽²⁾. Oggi questo territorio è sempre più esteso sino a coincidere con l'intero pianeta dal quale, appunto, attinge materiali ed energia. D'altra parte, se questo, sempre più ampio, è il territorio che fornisce cibo, merci, energia e quant'altro necessario per la vita degli abitanti, anche l'ambiente di uscita, costituito dai luoghi in cui si scaricano i rifiuti solidi, liquidi e gassosi, è in continua espansione e coincide, praticamente, con l'intero pianeta. Dunque, come risulta abbastanza chiaro, il rapporto ecosistema urbano-qualità dell'ambiente-qualità della vita rischia di diventare sempre più difficile in assenza di interventi.

In un futuro non lontano il problema coinvolgerà tutti i paesi della Terra la cui tendenza al rapido inurbamento sembra irrefrenabile. Al momento, all'inizio del XXI secolo, esso riguarda in modo maggiormente rilevante i paesi del «primo mondo» dove la popolazione urbana ha superato il 70%. In modo particolare l'Europa comunitaria nella quale l'80% della popolazione vive in città. È facile, quindi, concludere che è da qui che devono partire iniziative concrete per la riduzione dell'impatto insostenibile dell'ecosistema urbano sul più ampio ecosistema naturale che è la Terra. E bisogna anche aggiungere che solo un ripensamento nel governo delle città, da realizzare anche con la massima partecipazione dei cittadini, può modificare le previste (e temute) tendenze e progressivamente disinnescare i rischi.

Questo approccio alla cooperazione e alla partecipazione nel «governo urbano» già da qualche tempo rientra in un interesse molto ampio per i problemi della città, da parte della politica ambientale della UE, che si è manifestato con evidenza negli ultimi anni ⁽³⁾ tramite l'attenzione rivolta al ruolo, alla forma, alle istituzioni, ai modelli e agli strumenti di governo della città. Attraverso questo rilancio di attenzione il concetto stesso di sviluppo sostenibile, spesso utilizzato in modo pigro e acritico, si è modificato in quello di «sviluppo urbano sostenibile» con una lettura più complessa e articolata della nozione di sostenibilità.

(2) Si veda anche Egidio DANSERO e Anna SEGRE, *Politiche per l'ambiente*, Torino, UTET, 1996, p. 122.

(3) Si veda il libro verde sull'ambiente urbano curato dalla Comunità Europea nel 1990; il progetto per le città europee sostenibili del 1993 e la «campagna» per le città europee sostenibili lanciata nel 1994; la carta delle città europee verso la sostenibilità, meglio nota come Carta di Aalborg, del 1994; la comunicazione della Commissione Europea *Verso un'agenda urbana dell'Unione europea* del 1997; il *Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nella Unione Europea*, presentato dalla Commissione nel 1998.

Nel complesso, la linea comunitaria – che ha trovato parziali, ma significative, realizzazioni nella istituzione di commissioni di lavoro sull'*audit* urbano per valutare la qualità della vita nelle città europee – mira a formulare politiche comunitarie sensibili ai problemi dell'ambiente urbano. Significativi a questo riguardo sono i contenuti della dichiarazione di Brema del 1997 ⁽⁴⁾, che individua nelle aree urbane, con le loro condizioni di vita, di lavoro e ambientali, «i fattori chiave per la sostenibilità sociale, culturale, economica ed ambientale delle nostre città in futuro» e del «quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile», presentato al *Forum* di Vienna del 1998. Quest'ultimo importante, in particolare, là dove si individuano i punti essenziali per il miglioramento dell'ambiente urbano e per contribuire a una efficiente «urban governance». Il tutto a conferma di quanto prima dicevo affermando che l'interesse per la città deve tradursi in interesse per il suo governo tramite l'attivazione anche di processi di partecipazione dal basso.

Il recente concetto di *governance*, infatti, tende proprio a identificarsi nella «capacità di integrare e dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali» ⁽⁵⁾ senza il cui consenso o senza la cui partecipazione alla formulazione delle ipotesi di governo è difficile realizzare interventi, magari immediatamente impopolari, ma con buone ricadute sul miglioramento della qualità urbana.

Come realizzare questa forma di governo partecipato della città? Cioè, come realizzare nei fatti quel principio di «responsabilità condivisa» secondo il quale – come si può leggere nel documento del gruppo di esperti sull'ambiente urbano noto come *Città europee sostenibili* – «la partecipazione al processo decisionale e di gestione impegna le organizzazioni ed i singoli in un processo di miglioramento reciproco»?

L'Unione Europea ha assunto un ruolo di attore importante nella promozione di approcci cooperativi e partecipativi di cui non è semplice delineare una sintesi esauriente e ancora più complesso sarebbe valutare l'efficacia ⁽⁶⁾. Tuttavia, procedendo per punti, è utile ricordare in particolare: il programma *LIFE* utilizzato anche per la promozione di progetti partecipati con finalità ambientali (come il progetto *Pegaso* per la provincia di Bologna e il progetto per il quartiere San Leone di Messina); i «progetti pilota urbani» e il programma *URBAN*; la *Campagna europea per le città sostenibili*; l'*European Awareness Scenario Workshop*; la creazione di banche dati per la diffusione di buone pratiche ⁽⁷⁾.

3. – L'obiettivo di ridurre l'impatto negativo dell'ecosistema urbano sull'ambiente planetario non si raggiunge solo con interventi di livello planetario, ma può essere centrato ancor più e ancora meglio attraverso una rete di iniziative locali attente ad abbattere l'impatto potenzialmente negativo dell'ecosistema urbano sull'ambiente globale.

L'Italia deve fare necessariamente parte di questa rete virtuale. E anche in questo caso il problema ha soluzioni globali e locali.

(4) *The Bremen Declaration, «Business and Municipality. New Partnership for the 21st century». A contribution to the world-wide (local) Agenda 21 movement*, adottata dai partecipanti alla *International Conference on Business and Municipality* (Brema, 13-15 marzo 1997).

(5) Patrick LE GALÈS, *La nuova political economy di città e regioni*, in «Stato e Mercato», Bologna, 1998, 1, pp. 53-92.

(6) Anna MESOLELLA, *Riflessi locali delle politiche europee nell'innovazione del governo urbano*, tesi del Dottorato di Ricerca in «Razionalità ed Operatività della Pianificazione in Campo Ambientale», XIII ciclo, Napoli, novembre 2000.

(7) *Ibidem*, p. 45.

Un'azione di particolare interesse è quella del Consiglio Internazionale per le Iniziative Locali per l'Ambiente (ICLEI), fondato da oltre 200 comuni di 43 diversi paesi durante il *Congresso Mondiale dei Comuni per un Futuro Sostenibile* svoltosi a New York nel settembre 1990, con il patrocinio del programma ambientale delle Nazioni Unite (UNEP), dell'Unione Internazionale delle Autorità Locali (IULA) e del Centro per la Diplomazia Innovativa. L'obiettivo di questa agenzia è costituire una rete internazionale di governi locali «per conseguire un miglioramento tangibile delle condizioni dell'ambiente globale attraverso una sinergia di azioni locali». Ciò, in particolare, attraverso la campagna internazionale denominata «città per la protezione del clima» che ha l'obiettivo di rallentare il riscaldamento della Terra, migliorare la qualità dell'aria e la vivibilità delle città.

Molte città di molti paesi aderiscono a questa campagna; molto poche in Italia. Anche se l'Italia delle «cento città» è tra i paesi i più urbanizzati della Terra: quello, cioè, con un'impronta ecologica tra le più impresse nel terreno planetario e, di conseguenza, è tra quelli che danno il maggiore contributo al degrado globale.

Qualche segnale di cambiamento, tuttavia, si può cominciare a vedere anche in Italia. Mi riferisco all'insieme di iniziative sotto i nomi di *Agenda 21* locale, *Progettazione partecipata e comunicativa*, *LIFE ambiente*, *URBAN*, *Comune solarizzato*, *Tetti fotovoltaici*, *Mobilità sostenibile*, *Città del buon vivere*, *Rete delle città lente*... Si tratta di iniziative generalmente non coordinate, ma legate tutte dal comune obiettivo di rendere le città più vivibili e meno inquinanti. Ne sono soprattutto coinvolte le città centro-settentrionali e sono soprattutto attive le città medie e piccole nelle quali, come è facilmente comprensibile, i piccoli numeri aiutano a raggiungere grandi risultati.

Alcune città meridionali, peraltro grandi, come Napoli e Palermo hanno, comunque, svolto un ruolo importante anche nel panorama nazionale. Tuttavia è valsa anche nel Mezzogiorno la possibilità di conseguire risultati interessanti soprattutto alla scala delle città piccole e medie nelle quali la «progettazione partecipata» e il coinvolgimento delle comunità nei processi di costruzione delle decisioni pubbliche è più agevolmente realizzabile. Il ruolo di «battistrada» è stato svolto dal concorso di «urbanistica e progettazione partecipata e comunicativa» promosso dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e dal WWF. Alla prima edizione, nel 1996, partecipò la città di Potenza. Alla seconda, nel 2000, Napoli (progetto di riqualificazione del quartiere di Chiaiano); Casoria (riqualificazione del centro storico); Lamezia Terme (riqualificazione di Piazza della Repubblica); Palermo (riqualificazione di due aree nel centro della città). In entrambe le edizioni la partecipazione al concorso ha comportato l'attivazione nelle città aderenti di «laboratori territoriali» nei quali i cittadini, attraverso vari percorsi, analizzano i luoghi del loro vissuto, esprimono i loro bisogni, identificano «indicatori di qualità urbana» di cui i progettisti dovranno tener conto ⁽⁸⁾. Analoghi processi di partecipazione si sono realizzati nel lavoro istruttorio propedeutico alla redazione dei piani regolatori dei comuni di Molfetta, Campi Salentina e Crotone.

Ma il coinvolgimento dei soggetti locali è soprattutto previsto nella costruzione delle «agende 21 locali» sulla cui attivazione nel Mezzogiorno si registra un notevole ritardo. Tuttavia bisogna dire che questo sarà parzialmente colmato con la partenza delle agende 21 locali nei comuni di Atripalda, Marcianise, Pagani, Pomigliano d'Arco, Portici, Solofra e Sorrento in Campania; Brindisi, Foggia e Lecce in Puglia; Matera in Basilicata e

(8) Carla MAJORANO, *Stato dell'arte nel Meridione nel campo delle politiche urbane rivolte allo sviluppo sostenibile*, relazione al seminario *Identità meridionale e scenari di mutamento* (Napoli, 5-6 dicembre 2001).

Misterbianco in Sicilia. Tutti comuni ammessi al cofinanziamento del Ministero dell'Ambiente per il 2001.

In ritardo sono anche i programmi di adozione dei piani energetici comunali ai sensi della legge 10/1991, sia nella diffusione di tecnologie per il risparmio energetico sia nell'uso di fonti rinnovabili. Solo alcune città – Caserta, Salerno, Potenza, Palermo e Sassari (che lo ha anche approvato) – hanno affidato la redazione dei PEC; qualche altro Comune – Palermo nell'ambito del programma comunitario *ALTENER* – ha cominciato ad attivarsi per l'utilizzo di fonti rinnovabili; Caserta, Napoli, Cosenza, Lecce, Catania, Palermo e Caltagirone hanno aderito al programma del Ministero dell'Ambiente *Comune solarizzato* che prevede la realizzazione di impianti solari termici; e Lecce, Palermo e Ragusa hanno ottenuto finanziamenti dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito del programma *Tetti fotovoltaici* per la realizzazioni di impianti fotovoltaici sugli edifici comunali.

Più numerose le città meridionali – tra cui particolarmente rilevanti i programmi e le realizzazioni nei comuni di Caserta, Salerno, Napoli e Palermo – che hanno ampliato le aree verdi e realizzato parchi urbani riqualificando e rendendo fruibili aree naturali e aree agricole e ripristinando e riqualificando le aree di cava. Infine, molto più ampia è stata la partecipazione ai programmi comunitari *URBAN* varati dal 1992 per finanziare programmi di rigenerazione urbana. Questi, insieme con i «contratti di quartiere», i «programmi integrati di intervento», i «programmi di riqualificazione urbana», i «programmi di recupero urbano» e i «programmi di sviluppo sostenibile del territorio», costituiscono l'ambito nel quale i comuni meridionali sono maggiormente attivi. Tanto che l'insieme di questi programmi ha consentito alle amministrazioni locali non solo di attingere a nuovi fondi pubblici, ma anche di superare più agevolmente le barriere procedurali, come nel caso di programmi in variante dei piani regolatori generali.

Soprattutto i programmi *URBAN* hanno consentito a molte città – Napoli, Salerno, Lecce, Catanzaro, Cosenza, Catania, Siracusa, Palermo – di riqualificare dal punto di vista edilizio e socio-economico i centri storici e i quartieri degradati, migliorando la qualità della vita degli abitanti, recuperando le tradizioni storico-culturali, valorizzando il patrimonio artistico e ambientale.

POLICIES FOR THE SUSTAINABILITY OF URBAN ECOSYSTEMS IN ITALIAN «MEZZOGIORNO». – The article considers the state of carrying out urban policies in the Italian Mezzogiorno, pointing out a series of weaknesses of the system, related to the environmental sustainability. The main possible interventions leading to an environmental improvement in urban areas are emphasized.

Università di Napoli «Federico II», Dipartimento di Analisi delle Dinamiche Territoriali e Ambientali