



COMUNE DI ROMA

DIPARTIMENTO XIX – SVILUPPO E RECUPERO DELLE PERIFERIE

IV U.O. - Sviluppo Locale Sostenibile Partecipato

“Agli albori del terzo millennio il turismo si è considerevolmente evoluto dalle sue origini storiche ... Molti mutamenti quantitativi e qualitativi hanno caratterizzato l’evoluzione storica del turismo, in parallelo con le profonde trasformazioni delle nostre società, che si stanno progressivamente avvicinando a nuove categorie di valori, quali l’ambiente naturale e la cultura, considerate ormai patrimonio comune dell’umanità e permeate dai concetti condivisi di diritti umani e qualità della vita”

(Piano d’Azione – Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile, Lanzarote – Canarias 24 – 29 aprile 1995)

Il progetto dell’Agenzia locale per lo sviluppo del turismo sostenibile nell’area del Canale dei pescatori

Nel 2002 il Comune di Roma ha avviato un programma integrato di riqualificazione, denominato contratto di quartiere, per un’area di elevato valore storico e ambientale situata nell’entroterra del litorale, coinvolgendo gli abitanti nell’individuazione degli obiettivi del programma. Gli attori sociali hanno concordato sul fatto che le attività legate al turismo sostenibile possono stimolare lo sviluppo economico del territorio, creando occupazione, trasformazione sociale, valorizzazione culturale ed ambientale. Sono state perciò sviluppate e finanziate alcune azioni per incentivare le iniziative in questo settore.

In questa relazione mi soffermerò in particolare su uno studio di fattibilità che dovrà prima valutare gli impatti ambientali, sociali ed economici degli interventi di riqualificazione e trasformazione previsti nell’area, e poi costruire un’ipotesi di Agenzia territoriale di turismo locale sostenibile concordata con gli stakeholder locali. Lo studio presenta carattere di innovatività in quanto è una delle prime applicazioni di una metodologia di valutazione d’impatto, contenuta in una direttiva dell’Unione Europea, che prevede un forte coinvolgimento dei cittadini, già nella fase di predisposizione di piani e programmi in grado di influenzare lo stato dell’ambiente. Questo progetto è, inoltre, coerente con le linee di sviluppo del Piano d’Azione Ambientale di Roma, per questo motivo, ha ottenuto un cofinanziamento del Ministero dell’Ambiente nell’ambito di un bando nazionale per il sostegno alle Agende 21 locali. Prima di entrare nel merito del progetto ritengo pertanto utile approfondire brevemente il quadro teorico di riferimento adottato per il progetto, rispetto ai temi del turismo sostenibile e dell’Agenda 21.

Dal turismo di massa al turismo sostenibile

Il turismo è uno dei settori produttivi in più forte espansione, negli ultimi venti anni la domanda è più che raddoppiata e la tendenza è verso un ulteriore aumento. Per far fronte alle crescenti richieste del turismo di massa molte località hanno sacrificato buona parte delle loro risorse naturali, e culturali. Nel decantare le qualità ambientali dei luoghi si è contribuito pesantemente alla loro distruzione, attraverso la cementificazione folle, l’utilizzo sfrenato

delle risorse, la distruzione degli habitat. Per il turismo di massa anche le culture e tradizioni locali sono un oggetto di consumo, a disposizione del turista.

Da principio si è pensato che il turismo fosse un settore produttivo meno distruttivo, più *soft*, ma la crescita esponenziale del fenomeno ha messo in discussione questi presupposti, solo di recente, anche a seguito del dibattito che si è sviluppato a livello mondiale sui temi della sostenibilità dopo la Conferenza di Rio del 1992, ci si è resi conto che “le risorse sulle quali è basato il turismo sono limitate”¹. Alla palese insostenibilità delle forme tradizionali del turismo di massa, fa inoltre riscontro la maggiore sensibilità del turista sui temi dell’ambiente e delle culture locali e una maggior consapevolezza delle popolazioni sul loro patrimonio ambientale e sociale. Nonostante che il trend economico del settore turistico sia in continua espansione (il Consiglio d’Europa ad esempio ha valutato che il numero di turisti in Europa raddoppierà nei prossimi venti anni) le forme di turismo basate su modi “alternativi” di fruizione e diversificazione dell’offerta turistica si stanno diffondendo sempre più. Secondo dati del 1999 in Europa queste forme di turismo hanno avuto una crescita di circa tre volte superiore (8%) a quella del mercato tradizionale e indagini di mercato dell’Unione Europea mostrano mutamenti significativi sulla domanda turistica.²

Si stanno dunque verificando quelle trasformazioni della società e quell’avvicinamento a nuove categorie di valori che sono indicati nella citazione della Carta di Lanzarote riportata all’inizio della relazione. Sono nuove tendenze culturali ed economiche che vanno rafforzate, facendo leva su quello che la Carta di Lanzarote definisce il carattere “ambivalente” del turismo. Il turismo infatti può essere “causa del degrado ambientale e della perdita d’identità locali”, oppure può essere un elemento forte per la salvaguardia dell’ambiente naturale ed agente di recupero delle tradizioni locali. Sapendo però che occorre “imparare a gestire il turismo, invece che subirlo”. Va perciò affrontato con un “approccio globale” che ponga al primo posto i problemi della sostenibilità. L’approccio globale e l’attenzione alla sostenibilità sono richiamati anche dalla Carta di Rimini (2001), per ripensare “modelli e strategie di sviluppo territoriale e turistico” e per “valorizzare prodotti e risorse umane locali”. La Carta Europea per il Turismo Sostenibile (2000) parla di valorizzazione delle risorse locali e invita gli enti gestori delle aree protette a sostenere le economie locali mediante “l’organizzazione di un circuito di distribuzione dei prodotti e dei servizi locali, nel rispetto della qualità dell’ambiente”.

Il tema dell’Agenda 21 è strettamente correlato a quello del turismo sostenibile, e non solo per il termine “sostenibile”, ma anche per il suo carattere operativo di “piano per azione”. Così i documenti internazionali si rifanno ai principi di Agenda 21 e la sua metodologia. Viene richiamato l’approccio strategico, la partecipazione degli attori economici, sociali ed istituzionali, l’elaborazione di un piano d’azione condiviso, la definizione degli indicatori e degli strumenti di controllo. La Carta Europea del Turismo invita alla definizione di una strategia di medio periodo concordata in un forum permanente. La Carta di Rimini (2001) dichiara che i processi partecipativi devono svilupparsi già dalle prime fasi dei processi decisionali. Seguendo la natura operativa di Agenda 21 si delineano strategie per la definizione di piani d’azione; la Carta di Lanzarote, ad esempio, parte dal “cosa fare?”, e

¹ Carta di Lanzarote, 1995

² “sempre più persone sono interessate a provare nuovi luoghi e scoprire forme di turismo diverse. Inoltre, attribuiscono maggiore importanza alla qualità del prodotto, a forme di turismo caratterizzate da una maggiore consapevolezza ambientale”, *La valorizzazione del patrimonio naturale e culturale per lo sviluppo di un turismo sostenibile*, Unione Europea, 2004

delinea cinque linee d'intervento, e la Carta Europea delinea una strategia articolata in sei fasi³.

L'ambito territoriale di riferimento

Vorrei ora dare maggiori informazioni sul del territorio coinvolto dal progetto per l'Agenzia per lo sviluppo turistico locale. L'area si sviluppa nell'entroterra del litorale, parallelamente alla stazione balneare di Ostia, a circa 20 km dal centro di Roma. E' un territorio che si è modificato nei secoli sotto l'azione del fiume Tevere e dei suoi depositi alluvionali, che hanno determinato lo spostamento della linea di costa di circa 3 Km e la formazione di paludi salmastre, denominate "stagni", bonificati alla fine dell'ottocento. Il territorio per l'importanza del suo patrimonio ambientale è stato inserito nella Riserva Naturale Statale del Litorale Romano, un'area protetta che si estende per 15.900 ettari di cui oltre la metà nel Comune di Roma. Sono presenti vaste aree a verde, zone boschive, ambienti fluviali ed elementi di forte pregio storico, archeologico ed architettonico. Vale la pena di citare la pineta di Castelfusano, gli scavi di Ostia Antica, il castello fatto edificare da papa Giulio II con l'annesso borgo, fino al più recente "Borghetto" edificato dai pescatori presso la foce dell'emissario dell'antico stagno di Ostia. Per quanto riguarda Ostia Antica voglio ricordare che essa era la città portuale di Roma ed è forse il sito romano meglio conservato dopo Pompei ed Ercolano, al suo interno è ad esempio presente un teatro romano che ancora oggi è utilizzato per rappresentazioni teatrali. Gli insediamenti edilizi si sono sviluppati soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, in buona parte in maniera abusiva. La popolazione attuale è di circa 10.500 abitanti, con una presenza di giovani significativa rispetto alla media romana. Le attività economiche prevalenti sono legate al piccolo artigianato, a servizi per il turismo, all'agricoltura e alla piccola pesca.

I contratti di quartiere Canale dei pescatori

Come ho già accennato, lo studio di fattibilità per l'agenzia locale sul turismo sostenibile è previsto dal programma "Contratto di quartiere del Canale dei pescatori", uno degli interventi del Comune di Roma avviato per la riqualificazione di un'area, che risente ancora degli effetti del degrado del sistema infrastrutturale e del sistema della mobilità causato dall'urbanizzazione abusiva. Sono previsti interventi urbanistici e ambientali e azioni per il sostegno socio-economico.

Il programma è stato elaborato nel 2002 applicando la metodologia dell'Agenda 21. Le forze sociali, economiche e politiche del territorio sono state coinvolte in un forum locale che ha definito uno scenario di sviluppo futuro dell'area e un piano strategico i cui assi sono stati articolati in un piano d'azione. Lo scenario ha individuato uno sviluppo futuro del territorio, basato su criteri di sostenibilità ambientale e socio-economica, che fa forza sulle risorse ambientali, storiche e culturali della comunità. Nel turismo sostenibile è stato identificato un settore di attività che risponde a questo modello di sviluppo. Nell'ambito degli interventi di

³ La Carta di Lanzarote esprime le seguenti linee di intervento: 1) valutare il contributo del turismo alla sostenibilità globale, 2) pianificare il turismo avendo come parametro la sostenibilità, 3) rafforzare il ruolo dei principali protagonisti del turismo, 4) promuovere il turismo a livello locale, 5) sviluppare misure di sostegno.

La carta Europea definisce le seguenti fasi della strategia per il turismo sostenibile: 1) identificare le grandi poste in gioco nello sviluppo turistico sostenibile; 2) elaborare una diagnosi del territorio (ambientale, socio-economica, turistica); 3) valutazione dei costi di realizzazione della strategia e i mezzi a disposizione; 4) riformulare gli obiettivi ed effettuare le scelte strategiche in funzione dei mezzi disponibili e delle priorità; 5) definire gli indicatori e gli strumenti di controllo regolare e di valutazione della strategia; 6) definire il programma d'azione in funzione della strategia e dei mezzi a disposizione.

sostegno socio-economico previsti dal contratto di quartiere sono state avviate delle azioni per incentivare lo sviluppo di attività economiche legate al turismo sostenibile. In particolare, richiamiamo alla vostra attenzione lo studio di fattibilità per un'agenzia locale per lo sviluppo del turismo locale sostenibile, la realizzazione di un centro informazione per lo sviluppo locale, uno studio di marketing.

Il progetto ATTO: Agenzia Territoriale Turismo sostenibile del Canale dei Pescatori - Ostia

Il progetto deve analizzare gli elementi relativi agli aspetti ambientali e culturali e gli aspetti sociali ed economici che possono portare alla costituzione di un'Agenzia territoriale di turismo sostenibile. In precedenza, ho accennato che nell'area sono previsti numerosi interventi del Comune, soprattutto sui sistema della mobilità, delle infrastrutture e sul patrimonio residenziale. Lo studio dovrà innanzi tutto valutare la loro compatibilità con la vocazione ambientale e storica del territorio.

Quest'azione è inoltre inserita nel quadro strategico configurato dal Piano d'Azione Ambientale di Roma, sviluppato dal Forum Agenda 21 e approvato dal Consiglio Comunale, che prevede specifiche azioni per la valorizzazione delle aree di pregio storico e culturale⁴. Per questa sua valenza il progetto ha ottenuto uno stanziamento integrativo del Ministero dell'Ambiente, nell'ambito dei bandi annuali di finanziamento dei progetti per la diffusione ed il sostegno dell'Agenda 21 locale. Il Ministero ha concesso un contributo economico di 75.600 euro, il costo complessivo previsto è di 142.500 €. Il progetto è stato avviato da due mesi ed è previsto un periodo complessivo di attività di 18 mesi.

Per la valutazione ambientale dei piani e progetti comunali sarà utilizzata la metodologia della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), adottata dall'Unione Europea nel 2001⁵ per la verifica della sostenibilità dei programmi di investimento delle risorse comunitarie con la tutela dell'ambiente naturale e storico. La procedura prevede una valutazione articolata in tre fasi: una che precede e accompagna la definizione dei piani, una valutazione intermedia sui primi risultati degli interventi e una successiva di monitoraggio dell'intervento al fine di verificare gli effetti ambientali e predisporre, laddove necessario, misure correttive.

Per quanto riguarda piani, programmi e progetti relativi al settore turistico, la VAS prevede che questi debbano soddisfare i seguenti criteri:

- utilizzare le risorse rinnovabili nei limiti della capacità di rigenerazione;
- conservare lo stato di flora, fauna, habitat e paesaggi;
- conservare e migliorare la qualità dei suoli e delle risorse idriche,
- conservare e migliorare la qualità delle risorse storiche e culturali,
- conservare e migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente;
- sensibilizzare sulle tematiche ambientali e sviluppare la formazione in campo ambientale;
- promuovere la partecipazione del pubblico alle decisioni che comportano uno sviluppo sostenibile.

In sostanza la procedura VAS prevede la redazione di un rapporto ambientale che individui e valuti gli effetti che il piano o programma potrebbe avere sull'ambiente, sviluppando anche delle alternative che devono essere sottoposte alla consultazione del pubblico. La redazione del piano si baserà sulla scelta dell'alternativa derivante dalla consultazione.

⁴ il Piano d'Azione Ambientale di Roma nella sezione tematica Valorizzazione dell'eredità storica e culturale prevede che "Gli aspetti della gestione del patrimonio e dell'identità culturale e quello delle attività turistico-ricreative sono elementi fondanti di una gestione sostenibile della città".

⁵ Direttiva 2001/42/CE, gli Stati membri devono conformarsi alla direttiva entro il 21 luglio 2004, adeguando le proprie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.

Per quanto riguarda il nostro progetto la valutazione dovrà riguardare la compatibilità dei piani e programmi comunali e di altri interventi di iniziativa privata, già in corso di attuazione o previsti. La documentazione relativa a questi interventi insieme ai dati e alle informazioni disponibili sugli aspetti ambientali, necessari a caratterizzare le sensibilità della zona, sarà elaborata con software GIS al fine di predisporre cartografia utile alla valutazione degli scenari e delle alternative.

La valutazione delle alternative coinvolgerà un gruppo costituito da esponenti delle categorie e gruppi professionali coinvolti dalla tematica: rappresentanti dei comitati di quartiere, rappresentanti dell'amministrazione del municipio/comune, dei pescatori, degli operatori turistici, ecc. a cui saranno sottoposte sia le alternative progettuali per l'area delineate dalla VAS, sia gli scenari di sviluppo sostenibile del turismo finalizzati alla costituzione dell'Agenzia. Questi soggetti saranno inoltre coinvolti nella definizione del ruolo dell'agenzia. Le risultanze dello studio di fattibilità saranno discusse in un workshop finale con i soggetti coinvolti del territorio per discutere sul ruolo, sull'impegno delle singole realtà locali e di categoria per la realizzazione dell'Agenzia, sulle sue modalità d'organizzazione e sulle prospettive dell'Agenzia. Le attività di informazione e diffusione dei risultati intermedi sarà assicurata da un apposito sito internet.

Altri interventi di sostegno allo sviluppo turistico sostenibile

Lo studio di fattibilità sarà accompagnato da altri due interventi. Dopo la prima fase sarà avviata un'indagine socio-economica per evidenziare punti di forza e punti di debolezza relativi allo sviluppo economico del contesto. Essa prenderà in esame le risorse già presenti e come possono essere ulteriormente rafforzate, e analizzerà come possono essere invece minimizzati gli effetti degli elementi che possono contrastare lo sviluppo del settore. Successivamente sarà sviluppato un piano di marketing, particolarmente centrato sui settori della pesca-turismo, agriturismo e turismo culturale. Si attiveranno, inoltre, azioni di sensibilizzazione e attività di formazione sulla ricaduta economico-occupazionale e sociale del turismo sostenibile, indirizzate ad operatori, nuovi investitori, associazioni locali e giovani.

La seconda iniziativa riguarda la realizzazione di un "centro informazioni per lo sviluppo locale", un padiglione prefabbricato rimovibile che sarà localizzato nelle adiacenze del Borghetto dei pescatori, verso la foce del Canale, in un'area facilmente accessibile anche dalla spiaggia di Ostia. Il centro informazioni è stato concepito come una struttura che può ospitare più iniziative che, nel loro complesso, svolgono funzioni di supporto allo sviluppo locale e a tutte le attività che prevedono il coinvolgimento dei cittadini. È stato per questo previsto che le modalità di gestione della struttura, debbano coinvolgere attivamente le realtà associative ed economiche locali. Sono previsti spazi per riunioni, per incontri pubblici, per mostre, per lo svolgimento di attività formative ed informative legate allo sviluppo sostenibile del turismo ed per altre iniziative di sviluppo locale. La struttura presenta dunque tutte le caratteristiche per essere da supporto logistico dell'agenzia locale di turismo sostenibile.

dott. Livio Lai
Responsabile Ufficio Agenda 21
tel. 0039.06.6710.3737
fax. 0039.06.6710.2033
e-mail: l.lai@comune.roma.it
sito web: www.comune.roma.it/uspel