



APAT

Agenzia per la protezione
dell'ambiente e per i servizi tecnici

Agenda 21 Locale 2003

**Dall'Agenda all'Azione:
linee di indirizzo ed esperienze**

Informazioni legali

L'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici o le persone che agiscono per conto dell'Agenzia stessa non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questo rapporto.

APAT - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici
Via Vitaliano Brancati, 48 - 00144 Roma
www.apat.it

© APAT, Manuali e Linee Guida 31/2004

ISBN 88-448-0123-X

Riproduzione autorizzata citando la fonte

Elaborazione grafica

APAT

Grafica di copertina: Franco Iozzoli

Foto di copertina: Paolo Orlandi

Coordinamento tipografico

APAT - Servizio di Supporto alla Direzione Generale
Settore Editoria, Divulgazione e Grafica

Impaginazione e stampa

I.G.E.R. srl - Viale C.T. Odescalchi, 67/A - 00147 Roma

Stampato su carta TCF

Finito di stampare Maggio 2004

Autori:

Raymond Lorenzo, Sabina Vannucci

a cura di Patrizia Franchini, Patrizia Lucci, Anna Luise – APAT – Dipartimento Stato dell'Ambiente e Metrologia Ambientale, Settore Sviluppo Sostenibile.

Si ringrazia per la collaborazione Anna Maria Maggiore di AB Città

Illustrazioni: Sabina Vannucci

INDICE

PRESENTAZIONE	pag.	9
<i>Antonio De Maio</i>	»	9
<i>Anna Luise</i>	»	11
 PREMESSA	»	13
Cos'è l'Agenda 21 locale	»	13
Perché incamminarsi	»	15
Sviluppo sostenibile e Agenda 21 locale: lo scenario del nuovo millennio.....	»	17
 PRIMA PARTE: TRA IL DIRE E IL FARE	»	21
L'impostazione strategica	»	21
La nuova "governance"	»	21
<i>Cambiare la "cultura amministrativa" Italiana</i>	»	28
<i>Verso un'amministrazione integrata ed intersettoriale</i>	»	30
<i>Sviluppo delle competenze nel processo di Agenda 21 Locale</i>	»	32
<i>Un nuovo approccio alla Pianificazione</i>	»	33
La partecipazione	»	34
<i>La strategia della partecipazione: principi e caratteristiche</i>	»	35
<i>Il livello o "grado di partecipazione"</i>	»	37
<i>Indicazioni organizzative per un processo di partecipazione</i>	»	40
<i>Chi sono gli stakeholders nell'Agenda 21?</i>	»	42
 SECONDA PARTE: ...E IL FARE MEGLIO	»	45
Passaggi operativi essenziali (POE) nel processo Agenda 21	»	45
<i>Istruzioni per l'uso della parte operativa.</i>	»	46
<i>La scheda tipo</i>	»	46
<i>POE 1 Comprendere</i>	»	50
<i>POE 2 Impegnarsi</i>	»	54
<i>POE 3 Mobilizzare risorse</i>	»	59

POE n. 4 Organizzare.....	pag. 63
POE n. 5 Coinvolgere e Trasmettere.....	» 68
POE n. 6 Esaminare e integrare	» 73
POE n. 7 Indagare e valutare.....	» 77
POE n. 8 Pianificare, Concertare, Condividere	» 80
POE n. 9 Adottare.....	» 85
POE n. 10 Attuare.....	» 89
POE n. 11 Verificare - Controllare	» 92
POE n. 12 Diffondere e scambiare i risultati.....	» 96
POE n. 13 Aggiornare.....	» 99
 TERZA PARTE: ORIENTARSI.....	 » 103
Gli indirizzi e gli impegni per lo sviluppo sostenibile a livello mondiale	» 103
<i>Lo scenario mondiale.....</i>	103
<i>Dal vertice di Rio al vertice di Johannesburg</i>	» 104
<i>Il World Summit of Sustainable Development di Johannesburg.....</i>	» 105
<i>L'impegno dei governi regionali.....</i>	» 109
<i>La sessione dei governi locali</i>	» 110
<i>La Carta della terra</i>	» 112
<i>I Principi di Melbourne per le città sostenibili.....</i>	» 119
Lo scenario Europeo.....	» 124
<i>L'Europa e lo sviluppo sostenibile.....</i>	» 125
<i>Integrare l'ambiente nelle altre politiche.</i>	
<i>Il trattato di Amsterdam.....</i>	» 125
<i>La strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile</i>	» 125
<i>L'Europa dopo il World Summit on Sustainable Development.....</i>	» 127
<i>Agenda 21 locale in Europa: La Carta di Aalborg</i>	» 130
<i>La Politica Ambientale europea: il 6° programma quadro</i>	» 135
<i>La Governance: Il libro bianco</i>	» 137
<i>La partecipazione dei cittadini e l'informazione:</i>	
<i>La Convenzione di Aarhus</i>	» 140
<i>La Pianificazione: La Valutazione Ambientale Strategica</i>	» 142
<i>Il Monitoraggio e il Reporting:</i>	
<i>Gli indicatori comuni europei ECI</i>	» 143
<i>Contributi finanziari:.....</i>	» 145

Sviluppo sostenibile e Agenda 21 locale in Italia	pag. 146
<i>Indirizzi, strumenti e incentivi:</i>	
<i>L'Azione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio</i>	» 146
<i>La strategia di Azione Ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia</i>	» 146
<i>Stato e Regioni: il Tavolo Tecnico sullo Sviluppo Sostenibile</i>	» 148
<i>I bandi per il cofinanziamento di Agende 21 locali</i>	» 149
<i>I premi "Città a misura dei bambini e delle bambine"</i>	» 149
<i>Il monitoraggio e il reporting:</i>	
<i>indicatori di sviluppo sostenibile per l'Italia</i>	» 150
<i>L'Attuazione dell'Agenda 21 locale:</i>	
<i>indirizzi dal Coordinamento Agende 21 italiane</i>	» 152
<i>Un sistema di gestione per lo sviluppo locale sostenibile.....</i>	» 153
<i>Gli enti locali italiani dall'Agenda all'Azione.....</i>	» 155
<i>Il sistema APAT, ARPA, APPA e i nuovi strumenti per lo sviluppo sostenibile</i>	» 157
 FONTI	 » 161
 ALCUNI SITI DI INTERESSE	 » 165
 INDICE DELLE SIGLE E DEGLI ACRONIMI	 » 167



PRESENTAZIONE

Lo Sviluppo Sostenibile, fino ad ora troppo spesso inteso come un “brain storming” per pochi specialisti, deve diventare, nei programmi delle varie Agenzie per la protezione ed il controllo dell’ambiente, così come per tutti gli attori interessati, il tema principale su cui far convergere concretamente tutte le conoscenze tecniche, socio-economiche ed ambientali che oramai fanno parte del nostro bagaglio informativo e che, per la loro intrinseca natura, prescindono dai possibili orientamenti politici e culturali.

In particolare l’applicazione operativa delle regole e degli strumenti dello sviluppo sostenibile deve aiutare a superare un grosso ostacolo della nostra società circa il reale decollo di un approccio capace di contemperare sviluppo ed ambiente, ostacolo che spesso origina da un conflitto di interessi tra salvaguardia dell’ambiente e ricerca del consenso. Infatti gli amministratori pubblici da una parte esibiscono una “venerazione” verso le leggi per la protezione dell’ambiente, mentre dall’altra la ricerca del consenso li spinge – con colpevole tolleranza – a non attivarsi affinché i loro elettori le rispettino e a permettere che chi è preposto alla applicazione delle stesse non adempia i propri obblighi. Sulla base di quanto sopra esposto, vorrei fare alcune considerazioni relative al concetto di sostenibilità della vita nelle aree urbane iniziando con il porre la domanda su quali siano le richieste dei cittadini che vivono nelle aree urbane.

A voler rispondere sinteticamente alla domanda di cui sopra, a me pare che le seguenti aspettative siano quelle preminenti per ogni cittadino:

- *che la mobilità sia assicurata;*
- *che i servizi (scuole, ospedali, aree per la pratica del tempo libero, fornitura di acqua energia elettrica e gas, raccolta e smaltimenti dei rifiuti, etc. etc.) oltre che essere attivi siano, soprattutto, efficienti;*
- *che le città abbiano un aspetto vivibile;*
- *che sia tutelata la sicurezza fisica dei cittadini;*
- *che l’orario di lavoro dei servizi al pubblico, delle scuole, delle attività commerciali e di quant’altro correlato con dette attività, sia sostenibile con le attività produttive;*
- *che il denaro per la gestione dei servizi venga versato equamente da tutti i cittadini sulla base del loro reddito e dell’utilizzo che ne fanno e che venga speso con oculatezza.*

Di contro, a fronte di tali “desiderata”, il cittadino si trova fin troppo spesso – tranne poche, lodevoli eccezioni – a dover fronteggiare uno scenario completamente di segno opposto, dove:

- *le città sono diventate degli immensi depositi di autovetture;*
- *muri, insegne e saracinesche sono imbrattati da graffiti, che non rappresentano di certo la cosiddetta libertà di espressione che una certa cultura vuole loro attribuire, ma sono per contro sintomo del degrado e della inciviltà;*

-
- *il verde pubblico non viene curato, cosicché oggi nei nostri giardini al posto dell'erba crescono pezzi di plastica, bottiglie di vetro ed ogni genere di sporcizia; parimenti gran parte degli alberi malati sono tagliati e quasi mai sostituiti;*
 - *lo stato dei marciapiedi, dell'asfalto stradale, dei drenaggi, della segnaletica orizzontale costituisce un pericolo quotidiano per la nostra salute e incolumità;*
 - *la raccolta dei rifiuti avviene senza che vengano rispettati gli elementari dettami igienico-sanitari e di salvaguardia ambientale;*
 - *lo smaltimento dei rifiuti è solo un "business" per i proprietari delle discariche;*
 - *le strade non sono lavate e pulite con continuità;*
 - *non vengono rispettate e, soprattutto, non si fanno rispettare le regole del codice della strada;*
 - *gli ambienti scolastici e gli ospedali sono trascurati e lasciati in uno stato di quasi totale degrado e per di più quasi mai protetti da sistemi minimi di sicurezza;*
 - *i servizi di trasporto pubblico non rispettano gli orari di partenza e di arrivo;*
 - *i cantieri di lavoro non sono operativi 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, con conseguenze deleterie sul protrarsi dei disagi per i cittadini;*
 - *le emissioni inquinanti, nonostante le marmitte catalitiche e la cosiddetta benzina verde, continuano ad avvelenare l'aria, in assenza di adeguati ed efficaci controlli.*

Mi pare a questo punto di dover sottolineare come le regole e gli strumenti messi a punto all'interno della cornice dello Sviluppo Sostenibile siano, di fatto, l'unica ancora di salvezza e l'unico progetto in grado di indicare, attraverso l'educazione e la corretta informazione, quei "minimum requirements" che senza grossi interventi economici, anzi, spesso con una diminuzione delle pressioni di spesa, potranno dare alle città quella vivibilità e sostenibilità delle attività antropiche.

È per questo motivo che il Dipartimento Stato dell'Ambiente e Metrologia Ambientale si appresta a sviluppare ed indirizzare le proprie attività soprattutto verso il controllo della gestione ambientale delle città, così da raggiungere una sostenibilità totale di tutte le nostre attività. Detto obiettivo potrà essere raggiunto anche attraverso una attività, in fase di attento studio da parte di questo Dipartimento, di valutazione dell'efficacia delle azioni e degli strumenti utilizzati per perseguire gli obiettivi ambientali nelle varie città. A tale scopo si sta valutando la possibilità di utilizzare opportuni indicatori integrati che, basati sull'attenta ed asettica valutazione della gestione ambientale delle varie città, indichino il livello di rispetto e civiltà degli stessi cittadini ed amministratori.

*Antonio De Maio
Direttore del Dipartimento Stato dell'Ambiente
e Metrologia Ambientale*

PRESENTAZIONE

Sono passati tre anni dalla pubblicazione da parte di APAT delle "Linee guida per le Agende 21 locali", manuale che ha avuto un ruolo significativo nel consolidare la conoscenza, in Italia, dei principi dello sviluppo sostenibile e in special modo nell'avvicinare gli enti locali all'Agenda 21 locale, lo strumento attuativo che dello sviluppo sostenibile è la traduzione pratica.

Da allora l'Italia ha visto un fiorire di esperienze a livello locale che hanno arricchito il panorama di un elemento chiave: quello della pratica, degli errori da cui trarre insegnamento, della sperimentazione, della verifica dell'effettiva fattibilità ed attuazione di tutte quelle teorie e metodologie che vengono proposte con l'introduzione di nuovi principi ed obiettivi da perseguire.

Oltre a tali esperienze, il recente passato ha poi visto la crescita di nuove consapevolezze, derivanti da un percorso di ricerca che non si è fermato, dalla verifica di quanto siano determinanti, ad esempio, la partecipazione e la buona governance e di quanto sia necessario costruire per esse percorsi pratici e nuove competenze.

A questo fermento derivante dall'azione a livello locale va, inoltre, aggiunto il determinante ruolo dei percorsi di indirizzo e normativo a livello internazionale, europeo e nazionale: dal Summit di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile al sesto programma quadro per l'ambiente dell'UE, alla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, fondamentali a sostegno della volontà di cambiamento delle relazioni tra popolazioni e tra uomo e ambiente in un'ottica di sostenibilità.

Con questo nuovo libro, che offre una panoramica ed un'analisi di tutti questi aspetti, l'APAT ha voluto offrire il proprio contributo all'azione locale verso la sostenibilità in atto oggi in Italia.

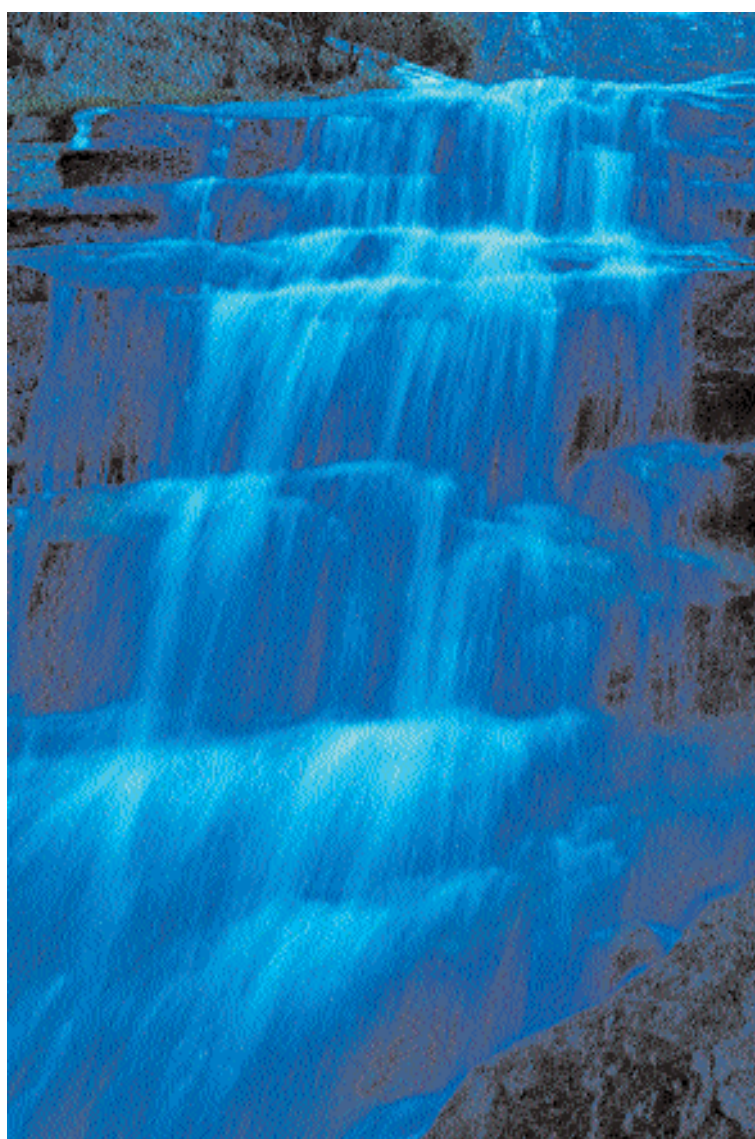
Sulla base degli insegnamenti derivanti dalle esperienze degli ultimi anni questo testo propone, inoltre, un nuovo strumento metodologico: una nuova formulazione dei passaggi operativi essenziali di un percorso Agenda 21 locale, rafforzata dalla descrizione di alcuni casi concreti.

L'impegno di APAT in questo campo è quindi sottolineato da questa riflessione metodologica, che si accompagna ad una filiera di attività mirate alla costruzione di sistemi di indicatori per la sostenibilità locale.

E indicazioni metodologiche, linee guida, indicatori di sostenibilità vanno tutti a rifornire una cassetta dagli attrezzi che ci auguriamo sia utile per passare dalle proposizioni alle azioni.

L'appello fatto dagli enti locali riuniti a Johannesburg nel 2002 è stato proprio quello di passare dall'Agenda all'azione: noi speriamo che questo fare "il punto della situazione", questa nuova proposta operativa di APAT, possa rappresentare uno strumento utile ed un contributo a far sì che tale cosa accada, sia per coloro che il viaggio lo hanno già intrapreso, sia per i tanti enti locali che intraprendono adesso tale percorso.

Anna Luise
Dipartimento Stato dell'Ambiente
e Metrologia Ambientale
Responsabile Settore Sviluppo Sostenibile



PREMESSA

SVILUPPO SOSTENIBILE

"Sviluppo che soddisfa i bisogni delle attuali generazioni senza compromettere quelli delle generazioni future"
Brundtland, 1987

"Miglioramento della qualità della vita mantenendosi entro i limiti della capacità di carico degli ecosistemi che ci sostengono"
UNEP, Rapporto "Caring for earth" 1991

"Sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità dei sistemi 'naturale, edificato e sociale' da cui dipende la fornitura di tali servizi"
ICLEI, 1994

La sostenibilità è il "massimo ammontare che una comunità può consumare in un certo periodo e rimanere, tuttavia, lontana dall'esaurimento delle risorse come all'inizio"
J.R. Hichs

Cos'è l'Agenda 21 locale

Molte attività primarie per la nostra sopravvivenza, come l'agricoltura, l'industria, l'edilizia o i trasporti, sono, nell'attuale fase di sviluppo umano, causa determinante di numerosi fenomeni di forte pressione e compromissione per l'ambiente e, per gli effetti dannosi che da essi conseguono, anche per la qualità della vita umana. Esse sono infatti le dinamiche generatrici primarie di emissioni atmosferiche inquinanti, di scarichi industriali o domestici nei corpi idrici o nel suolo, di un'elevata produzione di rifiuti e di un consumo delle risorse naturali ben più veloce di quanto sia la capacità di rigenerazione della natura stessa.

Emissioni inquinanti, consumo dei suoli e consumo delle risorse non rinnovabili compromettono la qualità dell'aria, delle acque e del suolo e compromettono in modo irreversibile un aspetto dell'ambiente naturale estremamente prezioso quale è la ricchezza di varietà delle specie animali e vegetali, ossia la biodiversità.

Le soluzioni che possono essere trovate dall'uomo per convertire o almeno ridurre il più possibile gli effetti dannosi di tali dinamiche chiamano all'azione l'intera società civile, secondo modalità tanto diverse quanto egualmente significative.

Così come le emergenze ambientali, le emergenze sociali del nostro pianeta chiamano tutti i Governi ad interrogarsi su temi quali equità, povertà, qualità della vita. Il momento significativo in cui è stato lanciato il primo appello ai Governi di tutto il

mondo su tali tematiche è stata la Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro¹ del 1992, in occasione della quale i 170 Paesi presenti hanno sottoscritto il documento "Agenda 21", per uno sviluppo sostenibile.

Agenda 21 letteralmente significa: programma di "cose da fare" per il ventunesimo secolo. "Cose da fare" per tradurre, appunto, in azioni i presupposti teorici dello sviluppo sostenibile.

L'Agenda 21 locale è lo strumento di attuazione di tali azioni a livello locale che ogni autorità locale è chiamata a attivare dalla stessa dichiarazione di Rio, nel capitolo 28. Da Rio ad oggi l'Agenda 21 locale ha rappresentato lo strumento attraverso cui molte Comunità locali hanno sviluppato programmi di azioni per lo sviluppo sostenibile, ed è proprio attraverso l'esperienza della sua attuazione che questo strumento si è configurato in tanti percorsi che, pur obbedendo a principi di base comuni, hanno la propria caratteristica peculiare, data dal contesto entro cui sono stati sviluppati.

La definizione di cosa sia l'Agenda 21 locale non è immediatamente chiara, perché, più che un elenco di "cosa da fare" l'Agenda 21 locale è piuttosto definibile come:

"Un meccanismo, un percorso, un metodo di lavoro, una proposta tecnica e culturale che pone le basi per stimolare azioni locali finalizzate al raggiungimento ed alla verifica di obiettivi di sviluppo locale sostenibile, concertati con la comunità locale²".

Tra le tante definizioni del processo Agenda 21 ne riportiamo una che tocca con estrema sintesi e chiarezza gran parte degli aspetti che compongono tale cammino, tale percorso di lavoro e di cultura; qui l'Agenda 21 locale è vista come:

- un processo in cui si mettono in comune saperi e competenze
- un processo di costruzione ambientale, sociale, culturale, economico, politico, ovvero un prefigurare e costruire mondi possibili
- uno sperimentare nel vivo possibili soluzioni che colleghino ricerca e azione
- una esperienza di "progettazione partecipata" in grado di attivare e coinvolgere le persone in modo profondo, ridefinendo e producendo nuove identità
- un processo autoresponsabilizzante: ciascuno attua a seconda del proprio ruolo e possibilità una parte dei programmi convenuti
- un processo circolare in grado di autocorreggersi mediante periodiche verifiche dei risultati³

Attraverso la revisione di piani e programmi in un ottica di sostenibilità, attraverso la cooperazione tra i diversi settori dell'amministrazione, attraverso l'informazione ed il coinvolgimento della Comunità locale nelle fasi di pianificazione e progettazione, l'A-

¹ Nel 1992 si è tenuta a Rio de Janeiro La Conferenza mondiale delle Nazioni Unite su Ambiente e sviluppo (UNCED) a cui hanno partecipato più di 170 Paesi. Tra i prodotti della Conferenza vi è stata l'Agenda 21: un Programma per il 21 secolo, orientato a tradurre in azioni i principi dello sviluppo sostenibile.

² Bishop J. Schede per BDOR limited: Materiale basato su "UK guidance prepared by Local Government Management Board".

³ Dal CD: "Agenda 21 a scuola" a cura della Regione Emilia Romagna.

genda 21 si prefigge di elaborare e portare all'attuazione un Piano di Azione per uno sviluppo sostenibile a livello locale.

La gestione dell'Agenda 21 locale, spetta innanzitutto alle Autorità locali. Nonostante questo i Governi locali, da soli, non sono in grado di raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 21. L'eventuale successo di un' Agenda 21 locale dipende, infatti, almeno per il cinquanta per cento dal coinvolgimento, dalle azioni e dall'impegno di soggetti diversi dall'amministrazione: gruppi o singoli cittadini.

Le Autorità locali possono fare tutto ciò che compete all'ambito del loro governo, rappresentando in questo modo un esempio per gli altri; possono lavorare in rete con altre realtà locali ed altri livelli di governo, possono fare in modo che sia possibile raggiungere gli obiettivi prefissati nel Piano d'azione locale e possono tradurre in azione i principi dello sviluppo sostenibile, lavorando a livello locale e in cooperazione, con la chiara consapevolezza dell'importante ruolo che hanno le azioni intraprese da Amministrazione e cittadini, anche a livello nazionale e globale.

Perché incamminarsi

Le Amministrazioni, centrali o locali sono, come già accennato, le strutture portanti primarie a cui è demandato il compito di affrontare i molteplici fattori di compromissione sociale e ambientale generati dall'azione dell'uomo.

Le questioni a cui sono chiamate a dare una risposta le Amministrazioni e gli enti di gestione a livello centrale e locale richiedono acquisizione di consapevolezza e interventi tempestivi o strategici. Le risposte ad esse possono essere risposte strumentali (leggi, piani, prescrizioni, incentivi per la ricerca scientifica e tecnologica o per favorire il cambiamento degli stili di vita e delle abitudini), possono essere rappresentate da interventi strutturali diretti sulle cause generatrici primarie, oppure possono riguardare interventi prescrittivi e tecnologici, diretti alla minimizzazione o alla conversione delle pressioni. Le risposte delle amministrazioni possono, inoltre, riguardare interventi di bonifica, di riqualificazione o di tutela dello stato dell'ambiente, interventi che affrontano direttamente l'impatto di tali dinamiche sulla salute umana e su gli ecosistemi ed interventi diretti sui sistemi sociali ed economici locali.

In tale quadro l'Agenda 21 locale rappresenta, per le pubbliche amministrazioni, un ulteriore strumento, quello che coordina tutti questi impegni entro una programmazione strategica unitaria, condivisa dagli attori sociali pubblici e privati del proprio territorio. Uno strumento il cui utilizzo richiede la consapevolezza che gli aspetti dello sviluppo economico, sociale ed ecologico debbano essere tenuti in costante equilibrio: per far sì che ciò accada è indispensabile la cooperazione tra governo del territorio, comunità locale, mondo produttivo, mondo della ricerca scientifica e della ricerca tecnologica e mondo della cultura.

A chi intende perseguire obiettivi di sviluppo globale e locale sostenibile, a chi ha la

necessità di mantenere una visione globale e integrata delle questioni che devono essere affrontate per poter elaborare ed implementare programmi strategici locali, il percorso Agenda 21 propone una metodologia adattabile flessibile, fondata sulla concertazione, la partecipazione e il coinvolgimento, l'approccio integrato e la polarità degli interventi. L'Agenda 21 propone una metodologia che considera il fattore dell'incertezza sulla validità di obiettivi e risultati non come un disagio da ignorare, ma come un parametro da utilizzare per il costante monitoraggio e la verifica periodica, per ridefinire obiettivi ed azioni anche sulla consapevolezza degli errori fatti. Per un'Amministrazione, assumersi un reale impegno nel breve termine per la costruzione di un'Agenda 21 locale, significa rispondere concretamente ad una richiesta generalizzata di cambiamento, una richiesta che è frutto di una consapevolezza sempre più diffusa di quanto sia ormai forte il potenziale distruttivo presente in molti nostri stili di vita ed in molti sistemi, tanto automatizzati quanto ormai controproducenti, di gestione della cosa pubblica.

È quindi perché intraprendere tale percorso?

- Perché, anche ove siano già state intraprese alcune azioni in questo senso da parte di settori dell'Amministrazione o di privati, avviare un'Agenda 21 locale significa coordinare l'impegno speso fino ad ora, dando ed assumendo forza da chi è già partito per costruire un programma di interventi integrato.
- Perché, con la definizione di un'Agenda 21 condivisa le azioni dei singoli potranno far parte di un più ampio programma costruito con la partecipazione di tutte le parti sociali ed i risultati individuali, come quelli dell'intera comunità locale, potranno essere più concretamente raggiungibili.
- Perché, per l'Amministrazione locale, avviare e perseguire l'attuazione della propria Agenda 21 significa aprire nuove strade per la crescita della consapevolezza e la cooperazione a livello locale e facilitare il cammino a chi già considera ambiente, società ed economia un insieme di pari importanza per il raggiungimento di una buona qualità della vita per la società presente e per le generazioni future.
- Perché, per un portatore di interessi a livello locale partecipare, con il proprio bagaglio di esigenze e conoscenze, alla costruzione di un'Agenda 21 locale che fissa degli obiettivi condivisi e chiari target temporali, che integra i diversi interventi pubblici e privati, potrà essere di stimolo ad ottimizzare l'impegno che lo riguarda verso uno sviluppo locale sostenibile. La partecipazione a momenti di consultazione gli permetterà di poter contare sullo scambio di informazioni e sulla cooperazione e soprattutto sarà l'occasione per verificare ciclicamente i risultati raggiunti, cosa che permetterà al "portatore di interessi" coinvolto in tale processo, di valutare l'effettiva efficacia delle strategie scelte, di fare dei bilanci e di rivedere i percorsi intrapresi, in concerto con l'Amministrazione e con le altre parti sociali.

Un'Amministrazione può avviare un percorso Agenda 21 locale in qualsiasi momento, anzi a volte, quando si avvia su tale strada, sa che per alcuni aspetti ed attraverso iniziative diverse si è, in un certo senso, già messa in viaggio.

Infatti, i molti soggetti locali pubblici e privati che hanno compreso come ogni iniziativa finalizzata al miglioramento della vita umana debba fare i conti anche con il potenziale danno al contesto ambientale o sociale che ne è, più o meno, direttamente investito, percorrono, forse inconsciamente, un sentiero che li sta portando verso la stessa meta che lo sviluppo sostenibile propone.

Nonostante questo, intraprendere un percorso di Agenda 21 locale è comunque qualcosa di ancora diverso: non è il singolo intervento settoriale, è qualcosa che coinvolge non solo uno o l'altro dipartimento, ma tutta l'Amministrazione, dai politici ai funzionari ai tecnici e con essi, nelle sue fasi di programmazione ed attuazione, qualcosa che coinvolge direttamente anche la Comunità locale.

Partire dunque: con un impegno comune di tutta l'amministrazione, e con l'attenzione a non identificare lo 'start' della propria "Agenda 21 locale" con l'assunzione di un impegno formale, come ad esempio quello di adesione alla Carta di Aalborg: ciò non significa essere partiti!

Quel momento sarà indubbiamente un momento significativo: l'assunzione di un impegno che accomuna un significativo numero di Autorità locali a livello europeo. Ma il vero momento di partenza della propria Agenda 21 locale sarà solo quello in cui l'Amministrazione, avviando iniziative di concertazione al suo interno e con la comunità locale, si organizza attivamente per fissare obiettivi condivisi e strategie di intervento integrate, strategie che prendano in considerazione l'Ambiente e l'equità sociale in quanto parametri condizionanti delle proprie politiche settoriali e dei propri programmi.

Sviluppo sostenibile e Agenda 21 locale: lo scenario del nuovo millennio

L'ultimo decennio del XX secolo è stato quello dell'entusiasmo nell'affrontare i gravi problemi della relazione tra attività umana e ambiente. Negli anni '90, guidata dai principi tracciati a livello mondiale dall'Agenda 21 di Rio del '92, quella parte della comunità umana che si interessava a tradurre in azioni tali principi ha sperimentato nuovi percorsi di ricerca, nuove strade nella politica e nella gestione dei territori, nuovi modelli di produzione e consumo, riferiti alla sfida proposta a Rio di allargare l'interesse sui problemi ambientali e di sviluppo, di invertire i processi degenerativi in atto e di integrare le politiche ambientali nelle politiche settoriali e gli obiettivi ambientali con quelli di natura sociale ed economica.

In quel decennio le autorità locali, chiamate a svolgere un ruolo primario nella traduzione in azione dei principi dello sviluppo sostenibile, si sono attivate su diversi fronti, non ultimo quello dell'azione in rete, dello scambio di esperienze, del riconoscersi in un movimento comune che in Europa si è concretizzato con la nascita della "Cam-

pagna delle città sostenibili” e l’adesione alla carta di Aalborg⁴ e con numerose conseguenti azioni ed impegno nel voler orientare ed indirizzare gli sforzi che a vari livelli si stavano facendo.

Su tale base si è aperto il nuovo millennio, in un clima di entusiasmo e sperimentazione si è arrivati ad un nuovo incontro dopo dieci anni, a livello mondiale in cui, tra le altre cose si è fatto il bilancio del percorso effettivamente realizzato, dagli indirizzi dati dall’Agenda 21 di Rio in avanti.

Tale punto di riferimento è stata il “World Summit on Sustainable Development” ovvero il summit mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenuto a Johannesburg tra agosto e settembre del 2002: un’occasione di bilancio e di rilancio delle sfide più emergenti ad un mondo che, nella portata delle misure prese, risulta aver di fatto disatteso largamente quanto si era proposto dieci anni prima.

Il segretario generale dell’ONU Kofi Annan, alla fine del 2001, pubblicava infatti un rapporto preparatorio che conteneva un bilancio critico del decennio “Dopo Rio”: a fronte di una crescita economica e tecnologica accelerata dalla globalizzazione dei mercati si registravano più di un miliardo di persone viventi con meno di un dollaro al giorno, una significativa crescita del debito dei paesi poveri e un peggioramento delle condizioni ecologiche del pianeta, ampiamente riconosciuto nella crescita di concentrazione di anidride carbonica nell’atmosfera, nella crescente diminuzione della superficie forestata e leggibile attraverso l’indicatore del consumo mondiale del petrolio. Sulla base di tale consapevolezza a Johannesburg, viene quindi ribadito l’impegno del mondo nei confronti dello sradicamento della povertà, del cambiamento dei modelli di produzione e consumo, nella protezione delle risorse naturali; è quella l’occasione per definire la globalizzazione come un’opportunità, opportunità che però distribuisce in modo iniquo costi e benefici.

Quali misure prendono i governi, quali gli strumenti che di fronte a questo nuovo appello sono proposti a vari livelli?

A Johannesburg appare chiara la necessità di favorire azioni multilaterali e viene dibattuto sull’efficacia del modello di accordi rappresentato dal protocollo di Kyoto⁵. Tale protocollo viene, infatti, preso in esame non soltanto nei suoi obiettivi ma proprio in relazione al suo rappresentare un esempio “tipo” di trattato multilaterale, che prevede una responsabilità comune di tutti i Paesi, differenziata negli oneri, negli impegni, negli strumenti da adottare.

⁴ Nel 1994 si è tenuta ad Aalborg, Danimarca la “Conferenza Europea delle città sostenibili”, nel corso della quale è stata approvata la “Carta delle Città Europee per un modello urbano sostenibile” detta “Carta di Aalborg”. Nella carta è ribadita la necessità di orientare lo sviluppo urbano europeo verso un modello di sostenibilità, al fine di raggiungere obiettivi di equità sociale, sostenibilità economica e sostenibilità ambientale. Nella carta si promuovono, inoltre, la negoziazione e il coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali. A giugno 2004, si terrà la Conferenza “Aalborg +10”.

⁵ Atto esecutivo, approvato a Kyoto nel 1997, che contiene le prime decisioni sull’attuazione operativa di alcuni impegni della Convenzione UN-FCCC (convenzione quadro sui cambiamenti climatici approvata a Rio nel 1992).

In occasione del Summit la visione di sviluppo sostenibile viene aggiornata ed arricchita *“dall’integrazione dei suoi tre pilastri, economico, sociale e ambientale; integrazione che passa da quello che un capitolo importante del Piano di implementazione chiama cambiamento dei modelli di produzione e di consumo insostenibili....Nei documenti di Johannesburg non c’è più una proposta prioritaria e separata, di crescita economica, ma una proposta di sviluppo sostenibile fondato su tre pilastri ugualmente importanti e strettamente collegati: quello economico, quello sociale e quello ambientale. La questione è di grande rilievo, più di quanto non appaia a prima vista. Non si afferma più la priorità della crescita economica, ma lo sviluppo economico, quello sociale, con lo sradicamento della povertà, e la tutela delle risorse naturali, sono posti sullo stesso piano e sono collegati tra loro. Non ci sono le risorse naturali, né capacità di assorbire inquinanti, sufficienti per estendere alla gran parte della popolazione mondiale gli attuali modelli di produzione e di consumo ad alto spreco di materiali e di energia, in gran parte di origine fossile, dei Paesi industrializzati”*.

A Johannesburg, per affrontare operativamente le realtà di cui, nelle dichiarazioni dei Governi nazionali ed in quelle parallele dei Governi locali gli attori si dichiarano consapevoli, viene ribadita l’importanza del tradurre in azioni quanto messo in agenda del decennio precedente e l’efficacia dei percorsi di cooperazione ed accordo per attuare tale obiettivo.

Questi percorsi si riconoscono e sanciscono, in parte, quanto già intrapreso dai Governi di tutto il mondo, impegnati nel voler tradurre in azione principi ed indirizzi per lo sviluppo sostenibile, attraverso direttive, incentivi e politiche mirate che si stanno configurando in Europa e in Italia, anche con azioni sinergiche dei livelli di governo centrale e locale. Come infatti si vede, le politiche europee sono sempre più orientate a favorire la creazione di partnership, a fare della governance e del diritto all’informazione degli obiettivi strategici, a riconoscere l’importanza di sistemi di valutazione e di definizione di targets per il monitoraggio delle politiche, a ribadire a vari livelli il diritto primario del cittadino e della comunità in termini decisionali e di diritto alla consapevolezza e conoscenza dei processi: programmi e direttive come il “Sesto programma comunitario d’azione ambientale”, il “Libro bianco sulla governance”, “la Convenzione di Aarhus”, la direttiva per la VAS, le strategie europee e nazionali per lo sviluppo sostenibile, l’adozione di indicatori di sostenibilità sono, solo per citarne alcune, le risposte concrete che stanno portando l’Europa, i Governi nazionali e gli enti locali a un secondo decennio che, come auspicato a Johannesburg dai Governi locali lì riuniti, possa rappresentare davvero, per lo sviluppo sostenibile, il passaggio “dall’Agenda all’Azione”, ossia dall’aver sancito e sperimentato modelli di programmazione all’affiancare ad essi modelli di gestione e monitoraggio dei processi in atto che consentano di consolidare le prassi della partecipazione e della partnership e verificare i risultati degli sforzi compiuti.

