

Articolo tratto da “RAPPORTO SULLO STATO DELL’AMBIENTE NEL FRIULI VENEZIA GIULIA – 1998. Verso l’Agenda 21 Locale”, a cura di Ecoistituto del F.V.G., 1998.

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELL’AGENDA 21 E NELLA COSTRUZIONE DELL’AGENDA 21 LOCALE

di Stefano Asquini* e Marco Pizzo**

1.1 LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Sono decenni, ormai, che si parla diffusamente di sviluppo, ed è almeno da trent’anni che si studiano le interrelazioni esistenti tra ambiente e sviluppo, nella ricerca delle condizioni che consentano a quest’ultimo di prodursi compatibilmente con il sistema naturale. In particolare, nel 1987, grazie a un documento redatto da un’apposita commissione delle Nazioni Unite, il famoso “Rapporto Brundtland”, è nata ufficialmente, almeno nella sua forma più compiuta, un’espressione nota come “**sviluppo sostenibile**”, definito puntualmente come “*lo sviluppo capace di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*”. Si tratta di un’espressione entrata subito a far parte del linguaggio comune: l’idea da essa suggerita, quella cioè di uno sviluppo che possa durare nel tempo proprio perché sopportabile dall’ambiente, si è rivelata infatti vincente fin dall’inizio. Un significativo contributo alla sua popolarità è stato poi dato, nel 1992, dal Summit di Rio, in occasione del quale molto si è detto e scritto in tema di sviluppo sostenibile.

1.1.1 Da Stoccolma a Rio e oltre

Già prima del Rapporto Brundtland, comunque, diversi altri documenti ufficiali si erano occupati di sostenibilità, elaborando una serie di concetti degni della massima attenzione. Così, in primo luogo, la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’Ambiente, tenutasi a Stoccolma nel 1972, dalla quale traspare il concetto di “**ecosviluppo**”, e dove si afferma solennemente che l’uomo ha il diritto di disporre di un ambiente “*la cui qualità gli permetta di vivere con dignità e benessere*” e al tempo stesso il “*dovere solenne di proteggere e migliorare l’ambiente per le generazioni presenti e future*”. Ancora nel ’72 viene pubblicato il Primo Rapporto del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) al Club di Roma, dove, attraverso l’analisi dell’andamento di alcune variabili fondamentali, quali l’inquinamento, la crescita industriale, la disponibilità di risorse naturali, la produzione alimentare e soprattutto la popolazione, si arriva alla conclusione che vi sono limiti ben precisi alla crescita economica, e che, in mancanza di una significativa inversione di tendenza, il collasso dell’intero sistema socio-economico dell’uomo è pressoché inevitabile. La necessità di cambiare rotta nei comportamenti umani viene sottolineata anche dal Rapporto dell’UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente) del 1975, dove si parla espressamente di “**altro sviluppo**”, così come dal Rapporto Brandt del 1980, nel quale ci si esprime in termini di “**sviluppo compatibile**”, e dal Rapporto UNEP-IUCN-WWF, sempre del 1980, dove l’idea di sostenibilità viene intesa in termini di durabilità temporale, una sorta di giustizia estesa al futuro.

Quanto al Rapporto Brundtland, e ai concetti chiave contenuti nella definizione su citata, va detto quantomeno che lo sviluppo sostenibile preconizzato dai suoi redattori non significa affatto la “crescita zero” da molti auspicata all’inizio degli anni Settanta, ma uno sviluppo dove possano coevolvere sistema economico e biosfera in modo che la produzione fornita dal primo assicuri la riproduzione totale dei suoi fattori, ovvero “*un processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento delle risorse, l’andamento degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i*

* direttore di Ecoistituto del F.V.G. (dal 1993 al 1999), ** ricercatore in campo economico-ambientale

mutamenti istituzionali sono in reciproca armonia e incrementano il potenziale attuale e futuro di soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni umane”.

I documenti successivi al Rapporto Brundtland, primi fra tutti il Rapporto della Banca Mondiale e la Dichiarazione di Rio, entrambi del 1992, e il Secondo Rapporto Meadows del '93, non fanno sostanzialmente che sottoscrivere la definizione di sviluppo sostenibile contenuta nel Rapporto Brundtland stesso, magari sottolineando, talora vigorosamente, la portata rivoluzionaria della società sostenibile del nuovo Millennio; non mancano però testi, come ad esempio il Secondo Rapporto UNEP-IUCN-WWF del '91, dove la nozione di sostenibilità pare essere intesa, laddove si fa riferimento al rispetto della capacità di carico (*carrying capacity*) dell'ambiente, in termini strettamente ambientali e meno antropocentrici. La Carta di Aalborg del 1994, ossia la “Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile”, firmata allo scopo di avviare una campagna d'azione per la sostenibilità in ambito urbano, spiega l'idea della “**sostenibilità ambientale**” come il “*mantenimento del capitale naturale*”: ciò significa da un lato consumare le risorse rinnovabili non più di quanto esse si possano naturalmente ricostituire, e le risorse non rinnovabili in modo da consentire il graduale rimpiazzo di queste con fonti alternative, ed emettere sostanze inquinanti in misura non superiore alla capacità naturale dell'ambiente di assorbirle e neutralizzarle. In particolare, il documento (particolarmente importante anche per il suo potenziale di operatività), sottolinea il carattere dinamico e non statico dello sviluppo sostenibile, che anzi è un “*processo creativo, locale, alla ricerca dell'equilibrio*” tra, aggiungiamo noi, le esigenze dello sviluppo umano e le caratteristiche dell'ambiente, nel tentativo di sfuggire a visioni manichee di economisti troppo rigidi o ambientalisti troppo accesi.

Venendo ai nostri giorni, infine, incontriamo la definizione del nuovo Rapporto al Club di Roma dal titolo “Fattore Quattro”, che fa seguito ideale alla pubblicazione “Futuro sostenibile” curata dal Wuppertal Institut; in tale rapporto si parla espressamente di “**sviluppo ecologicamente sostenibile**”, facendo propri, tra l'altro, concetti come “*impronta ecologica*” e “*spazio ambientale*”, e affermando, con un pizzico di enfasi, che “*lo sviluppo sostenibile richiesto a Rio è appena cominciato per il mondo reale*”, e si profila all'insegna di un'autentica “*Rivoluzione dell'Efficienza*”, termine con il quale ci si intende riferire, *in primis*, alla possibilità concreta e non meramente utopistica di usare intelligentemente la tecnologia disponibile per aumentare la produttività delle risorse naturali (e quindi ridurre il prelievo).

1.1.2 Interpretando la sostenibilità

Non sono soltanto i documenti ufficiali a parlare di sviluppo sostenibile, ma anche, com'è del resto evidente, tutti quegli studiosi dello sviluppo (economisti, sociologi, osservatori e commentatori politici) che in epoca attuale e a vario titolo hanno formulato delle teorie in tema di sostenibilità. Così, ci paiono interessanti, fra le tante, le posizioni di chi definisce operativamente lo sviluppo sostenibile come “*lo sviluppo capace di garantire la massimizzazione dei benefici netti dello sviluppo sostenibile sotto il vincolo del mantenimento dei servizi e della qualità delle risorse naturali*” (Pearce e Turner), o ancora di quanti sostengono che l'obiettivo principale dello sviluppo sostenibile è la “*ricerca di un sentiero di progresso economico che non danneggi il benessere delle generazioni future*” (Pearce, Markandya e Barbier), o di chi si sofferma sull'idea della capacità di carico o di resistenza dell'ambiente. Tutti questi autori, in definitiva, non fanno altro che insistere sulla possibilità, oltre che sulla necessità, di imboccare un nuovo sentiero di promozione della qualità di vita dell'umanità, nella convinzione (suffragata da dati, ipotesi e riflessioni ponderate) che il rispetto dell'ambiente non ostacola, ma al contrario aiuta lo sviluppo, purché si tenga presente, sostanzialmente, che la natura non è un serbatoio illimitato al quale attingere indefinitamente, e che conseguentemente il saccheggio e lo spreco delle sue risorse finiscono inesorabilmente con il danneggiare la collettività, alla lunga, sia in termini economici, sia in termini sociali. E a questo proposito non mancano proprio coloro che sottolineano la dimensione sociale del concetto di

sostenibilità, richiamando l'attenzione su temi quali il sottosviluppo del Terzo Mondo e il problema demografico: il perseguimento dell'equità sociale intragenerazionale, prima ancora che intergenerazionale, è dunque requisito indispensabile della sostenibilità, dal momento che non si possono pretendere sacrifici "pro ambiente" da parte di chi ha problemi già con il mero soddisfacimento dei bisogni primari. Le popolazioni dei Paesi poveri sono infatti spinte dalle loro condizioni di assoluta indigenza ad adottare comportamenti socio-economici in aperto contrasto con le esigenze di tutela ambientale; ecco perché, nelle parole di studiosi attenti al problema del sottosviluppo, la giustizia sociale planetaria diventa la condizione primaria per garantire allo sviluppo durabilità nel tempo e sopportazione da parte dell'ambiente, e lo sviluppo sostenibile significa anzitutto migliorare le condizioni di vita della popolazione nei Paesi più poveri.

Altri autori si soffermano sulla dimensione tecnica dello sviluppo sostenibile, per ricordare che la tecnologia, pure indispensabile al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, non può essere considerata un *deus ex machina* capace di risolvere sistematicamente ogni disastro ambientale causato dal comportamento umano o di risolvere problemi "strutturali" legati alla finitezza delle risorse; la tecnologia va invece vista come un alleato dell'uomo nella realizzazione di uno sviluppo compatibile con la natura, il che è ben diverso: un elemento da interpretare, demitizzare e plasmare, e al quale attribuire una dimensione etica, sociale e politica. Il progresso tecnologico deve quindi diventare una scelta consapevole in grado di qualificare il mondo razionale dell'*homo sapiens*, disposto a recuperare uno stile di vita in sintonia e in sincronia con l'ambiente.

Particolarmente interessante, da ultimo, risulta la posizione di tutti quegli studiosi tesi nello sforzo di introdurre il principio dell'entropia nel discorso economico, superando l'ottica tradizionale di stampo meccanicista e prendendo in considerazione le leggi anche solo elementari della biologia. Ne risulta un nuovo, interessante modello di **ecosistema globale**, caratterizzato da un processo non reversibile all'infinito, ma unidirezionale, con sorgenti e pozzi, e soprattutto degradazione di energia, che passa da forme libere a forme sempre più vincolate. Lo sviluppo sostenibile preconizzato da questi studiosi diventa allora una sorta di **stato stazionario**, che non significa affatto morte del sistema, ma sviluppo rispettoso dei limiti naturali che il contesto biofisico globale pone all'attività umana. Non, insomma, come si è fatto osservare ricorrendo a un'immagine calzante, uno stagno fermo e statico, bensì "*un lago, con emissari e immissari dove l'acqua si ricambia continuamente e il livello rimane sempre eguale*" (Ruffolo), il che richiama alla mente l'idea della vitalità dello sviluppo sostenibile, e non quella della sua morte. La sostenibilità viene così a significare non brusco arresto della crescita economica, ma trasformazione del modo di produrre, di consumare, di vivere: una sorta di equilibrio tra le esigenze più che legittime dell'economia e della società da un lato, e le leggi della biologia e della termodinamica dall'altro, un passaggio, quindi, dalla quantità alla qualità.

Lo sviluppo, ben lungi dal ridursi a mera crescita di parametri quantitativi, deve caratterizzarsi per la sua dinamicità e per la sua dimensione qualitativa, etica, culturale. Ciò di cui abbiamo oggi bisogno è, in definitiva, un **nuovo paradigma**, basato su alcuni concetti chiave da tempo banditi dalla nostra scienza parcellizzante e "performante" (Bresso): quelli di limite, di complessità, di incertezza. L'obiettivo della sostenibilità diventa così un mondo fondato, oltre che su una visione olistica e non più dicotomica del sistema uomo-ambiente naturale, su tre principi cardine: la qualità dei beni prodotti (che, oltre a dovere essere meglio distribuiti, non devono essere gettati via con troppa facilità ma destinati al reimpiego), la lentezza del ritmo vitale (contro la frenesia e lo stress tipici della nostra società consumistica), la contemplazione (ben diversa dall'appropriazione) del mondo da parte dell'uomo, vale a dire la capacità di dare valore alle cose in sé e non alle cose di cui possiamo avere la proprietà.

1.1.3 Dimensioni della sostenibilità

L'ampia disamina sin qui condotta ci permette a questo punto di capire come il concetto di sostenibilità, come è stato fatto osservare, è da un lato quasi banale nella sua disarmante semplicità, essendo lapalissiano il fatto che lo sviluppo, per poter durare, debba essere perseguito in modo da durare nel tempo e consentire le condizioni della sua riproducibilità; ma, dall'altro lato e a ben guardare le cose, ha una portata decisamente notevole, in quanto racchiude in sé una grande forza intellettuale, che gli deriva dal riassumere almeno tre concetti chiave fondamentali. Si tratta di quelli che della sostenibilità sono la condizione, l'obiettivo e l'essenza, cioè, rispettivamente: il rispetto delle generazioni presenti, il rispetto delle generazioni future, il rispetto della natura.

Quanto alla **definizione** di sviluppo sostenibile, accogliamo pure le indicazioni e i suggerimenti più recenti formulati nel merito, parlando di uno "*sviluppo capace di garantire nel tempo il soddisfacimento dei bisogni dell'intera società umana, compatibilmente con la capacità di carico del sistema ambientale*". Risultano così evidenti le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la sociale, l'economica, l'ambientale.

Quel che è importante e rivoluzionario nel concetto di sostenibilità, in definitiva, è che la questione ambientale, rispetto alla questione dello sviluppo, viene ad assumere un ruolo endogeno e non più esogeno, e che comincia ad affermarsi una nuova cultura dello sviluppo, all'interno della quale trovano posto e il rispetto delle caratteristiche dell'ambiente, e la legittimità delle esigenze socio-economiche che meglio qualificano uno sviluppo autenticamente umano. Si delinea così un nuovo sentiero di sviluppo, caratterizzato dalla compatibilità e dalla complementarità con l'ambiente, un affascinante percorso planetario che non rimane intrappolato tra la miopia di certi economisti e l'intransigenza di alcuni ambientalisti, e le cui possibilità non sono solo annunciate a livello teorico, ma anche dichiarate e rese attuabili (almeno a livello programmatico) in sede operativa, a cominciare, per l'appunto, dall'Agenda 21.

1.2 L'AGENDA 21

1.2.1 Origine e caratteristiche

L'Agenda 21 è il principale strumento programmatico volto a tradurre in realtà i concetti e gli obiettivi di sostenibilità or ora delineati. Si tratta, infatti, di un poderoso piano d'azione rivolto a tutta la comunità internazionale nel momento del suo ingresso nel XXI secolo, contenente una serie di indicazioni concrete per il perseguimento dello sviluppo sostenibile, adottato formalmente nel giugno del 1992 a Rio de Janeiro, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED), più nota come **Summit di Rio**. In tale occasione, come è noto, più di cento Capi di Stato e di Governo della Terra si incontrarono per discutere per la prima volta in maniera globale e sistematica delle interrelazioni esistenti tra lo sviluppo socio-economico e l'ambiente naturale, allo scopo di delineare le linee guida di una politica comune di sviluppo autenticamente compatibile con le caratteristiche e gli equilibri biofisici fondamentali del pianeta.

I documenti allora sottoscritti, oltre all'Agenda 21, comprendono la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo (27 principi generali che enunciano i diritti e le responsabilità delle nazioni nel perseguimento dello sviluppo e del benessere umano), la Dichiarazione ("Enunciazione di principi") sulle foreste, volta alla gestione, alla conservazione e allo sviluppo sostenibili delle stesse, la Convenzione sulla diversità biologica e la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, incentrata principalmente sul problema delle emissioni di gas-serra. Di questi documenti, solo le Convenzioni contengono dei vincoli giuridici veri e propri, mentre le Dichiarazioni appartengono alla sfera del cosiddetto *soft law*. Così è per l'Agenda 21, che non introduce alcun preciso obbligo giuridicamente vincolante, ma si limita a fornire raccomandazioni e suggerimenti sia pure di

carattere operativo. Ciò non toglie comunque importanza al testo, che in realtà riflette il consenso globale realizzatosi tra i quasi 200 Stati partecipanti al Vertice e, come è stato acutamente osservato, è l'espressione di impegno politico al più alto livello sulla cooperazione internazionale in materia di ambiente e sviluppo che si sia mai raggiunto, potendo quindi essere definito, a buon diritto, un documento di importanza storica mondiale.

1.2.2 Struttura e contenuto

Dal punto di vista strutturale, l'Agenda 21 si compone di **40 capitoli specifici**, raggruppati in quattro sezioni generali e riguardanti di fatto tutte le aree programmatiche dello sviluppo sostenibile. Ogni capitolo, a sua volta, è suddiviso in più paragrafi e articolato in quattro livelli di studio: basi per l'azione, obiettivi, attività, strumenti di implementazione. Questo è dunque lo schema di lavoro presentato dai redattori dell'Agenda 21: offrire dapprima uno sguardo generale del problema, che viene così ad essere contestualizzato in un dato ambito sociale, politico, economico e territoriale; individuare in un secondo momento le finalità da perseguire relativamente a quel settore specifico, eventualmente dando per ciascuna di esse delle scadenze ben precise; suggerire le attività concrete da realizzare, area per area, per il conseguimento degli obiettivi così attentamente identificati; fornire infine delle indicazioni pratiche per implementare le azioni intraprese, affinandone di fatto l'efficacia e l'efficienza.

Quanto ai contenuti specifici dei singoli capitoli, il primo capitolo (**"Preambolo"**) costituisce una sorta di introduzione all'Agenda 21: ne sottolinea l'importanza in un momento storico così decisivo per la comunità internazionale, posta di fronte alla necessità - e all'opportunità - di imprimere una svolta al normale corso dell'umanità, avviando una serie di processi che vadano nella direzione di uno sviluppo autenticamente sostenibile. In particolare, il Preambolo si cura di precisare che l'Agenda 21 ha un carattere dinamico e flessibile, e come tale è suscettibile di modifiche e revisioni da attuarsi periodicamente, a seconda dei tempi e delle circostanze, supportati da un adeguato lavoro di monitoraggio.

I capitoli dal 2 all'8, raggruppati nella **prima sezione** che è dedicata allo studio degli aspetti sociali ed economici dello sviluppo sostenibile, riguardano più precisamente i nessi specifici esistenti tra ambiente e grandi temi socio-economici di rilevanza planetaria, nel tentativo di una difficile ma auspicabile e necessaria riconciliazione. Le questioni affrontate sono: la cooperazione internazionale, mirata soprattutto all'alleggerimento dello spinoso problema del debito estero dei Paesi poveri e alla revisione "sostenibile" delle regole del commercio internazionale (cap. 2); la lotta alla povertà, ritenuta un requisito essenziale dello sviluppo sostenibile, se non altro in termini di rispetto dei diritti umani (cap. 3); la revisione degli attuali modelli di produzione e di consumo, e quindi degli stili di vita, specie dei Paesi ricchi (cap. 4); l'evoluzione demografica, da sottoporsi a un processo di controllo e vigilanza nel rispetto della libertà decisionale responsabile delle famiglie, chiamate a basarsi su "*considerazioni etico-culturali*" (cap. 5); la protezione e la promozione della salute, considerato prima di ogni altro un ambito da tutelare a titolo preventivo anziché riparatore (cap. 6); il miglioramento della qualità di vita negli insediamenti urbani e la loro pianificazione sostenibile (cap. 7); l'inserimento, infine, delle considerazioni ambientali nei processi decisionali, da attuarsi mediante strumenti giuridici ed economici, incentivanti e disincentivanti, ma soprattutto tramite una vera e propria "rivoluzione culturale" (cap. 8).

I capitoli dal 9 al 22, compresi nella **seconda sezione** ("Conservazione e gestione delle risorse"), affrontano i settori specifici e, se vogliamo, tradizionali dello sviluppo sostenibile: la protezione dell'atmosfera, la politica energetica e dei trasporti, le emissioni industriali, la situazione climatica, la lotta dell'inquinamento atmosferico di lunga distanza (cap. 9); la pianificazione e la gestione del suolo mediante interventi coordinati e integrati, ivi compresi la lotta alla deforestazione e la valorizzazione delle risorse forestali, la gestione dei sistemi aridi e la lotta alla desertificazione

e alla siccità, la situazione nelle aree di montagna e la valorizzazione delle stesse, lo sviluppo dell'agricoltura e del territorio rurale anche mediante il ricorso ad opportune tecnologie eco-compatibili (capp. 10-14); la conservazione *in situ* ed *ex situ* della biodiversità e la gestione delle biotecnologie nei loro vari settori di applicazione (capp. 15-16); la protezione e la gestione delle acque (oceaniche, marine e dolci) e delle rispettive risorse, mediante politiche basate su metodi precauzionali e integrati (capp. 17-18); l'impiego e il movimento più sicuro di prodotti chimici tossici, ad esempio con meccanismi di etichettatura ambientale o procedure di cosiddetto "Previo Consenso Informato" (PIC) (cap. 19); la gestione dei rifiuti pericolosi, mediante la presa in considerazione dell'intero ciclo di vita del prodotto dalla culla alla tomba (*from cradle to grave*) (cap. 20); la gestione dei rifiuti solidi e delle acque reflue tramite, in particolare, delle politiche di risparmio, reimpiego e riutilizzo (cap. 21); la gestione, infine, delle scorie radioattive, con particolare attenzione al controllo dei loro movimenti (cap. 22).

I capitoli dal 23 al 32 sono raggruppati nella **terza sezione**, che rappresenta forse l'elemento più caratterizzante dell'Agenda 21 in quanto sottolinea quello che a ragione potrebbe definirsi l'elemento chiave nel processo di perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, vale a dire la partecipazione. E' indispensabile infatti, nell'ottica del nuovo modello socio-economico-politico mondiale che l'Agenda 21 vuole disegnare per il XXI secolo, che i cosiddetti *major groups*, cioè i gruppi "forti", partecipino attivamente al processo di costruzione dello sviluppo sostenibile, o perlomeno vi siano coinvolti in maniera non meramente formale; ciò nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di democrazia universalmente accettati e ribaditi anche nei principali documenti ufficiali che a diverso titolo si occupano di ambiente e sviluppo. Tali gruppi vengono individuati dall'Agenda 21 nelle seguenti categorie: le donne, alle quali si chiede di svolgere un ruolo più attivo ad ogni stadio del processo di sostenibilità (cap. 24); i bambini e i giovani, gestori della società sostenibile del XXI secolo (cap. 25); le popolazioni indigene, considerate in particolare partecipi naturali della filosofia della conservazione (cap. 26); le Organizzazioni Non Governative (ONG), ritenute l'esempio più evidente del tipo di partnership da attivare ai diversi livelli operativi (cap. 27); i lavoratori e i sindacati, dei quali si auspica una maggiore partecipazione all'adozione delle strategie e politiche d'impresa (cap. 29); gli operatori del commercio e dell'industria, chiamati a produrre e distribuire prodotti più puliti e a gestire le proprie attività in maniera più responsabile (cap. 30); la comunità scientifica e tecnologica, invitata in particolare a diffondere e a scambiare le conoscenze senza discriminazione di sorta (cap. 31); gli agricoltori, che sebbene numericamente poco consistenti gestiscono ben un terzo della superficie terrestre (cap. 32); e soprattutto le autorità locali, considerate, rispetto all'Agenda 21, "*un fattore determinante nell'adempimento dei suoi obiettivi*". Ed è tale l'importanza attribuita agli enti locali da far sì che il capitolo ad essi dedicato, il 28, venga addirittura battezzato in modo specifico con il nome di Agenda 21 Locale.

Gli ultimi otto capitoli dell'Agenda 21, infine, raggruppati nella **quarta sezione** ("Strumenti di implementazione"), si occupano in particolare dei problemi considerati intersettoriali e quindi comuni a tutti i campi di iniziativa: le risorse finanziarie, con particolare riferimento agli strumenti resi disponibili dai vari canali internazionali (cap. 33); il trasferimento di tecnologie sane e pulite, specie verso i PVS, con adozione di un vero e proprio codice di buona condotta internazionale (cap. 34); l'approfondimento della ricerca e della cooperazione scientifica (cap. 35); la sensibilizzazione ambientale, da attuarsi tramite educazione, addestramento e preparazione scientifica mirate (cap. 36); la formazione di capacità professionali endogene (*capacity buiding*) nei PVS (cap. 37); il rafforzamento delle istituzioni internazionali dedite al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, come ad esempio la Commissione per lo sviluppo sostenibile, l'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente) e l'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) (cap. 38); l'effettività e l'implementazione dei meccanismi e degli strumenti giuridici internazionali (cap. 39); i problemi relativi all'informazione nei processi decisionali, mediante la costruzione, tra l'altro, di modelli operativi che si servano di indicatori ambientali, metodi di contabilità ambientale, banche dati, statistiche nazionali e internazionali apposite, osservatori di monitoraggio (cap. 40).

L'Agenda 21, così come presentata, rappresenta dunque propriamente il passaggio dal momento dell'approfondimento scientifico e culturale del concetto di sostenibilità, alla fase dell'assunzione degli impegni politici a livello planetario, volti a rendere concreto tale concetto.

1.2.3 Finalità

Le finalità dell'Agenda 21 appaiono quindi evidenti: fornire all'intera comunità internazionale, e in particolare alle autorità pubbliche centrali e periferiche, le linee d'azione puntuali, suddivise per area tematica, necessarie alla messa in opera di politiche settoriali e globali di perseguimento degli obiettivi tipici di uno sviluppo che vuole essere nei fatti, oltre che nelle intenzioni, autenticamente sostenibile. Tutto questo avendo sempre ben chiari nella mente quali devono essere i principi informatori di ogni decisione che abbia riflessi sull'ambiente:

- la *sussidiarietà*, così come sancito del resto anche dal Quinto Programma d'Azione in campo ambientale dell'Unione europea, che consiste sostanzialmente nel delegare sempre le decisioni al livello amministrativo più basso possibile - quando effettivamente le competenze locali lo consentano -, allo scopo di avvicinare la sfera decisionale ai cittadini e di accrescere la trasparenza dell'intero processo;
- la *condivisione delle responsabilità*, diretta conseguenza del voler coinvolgere il maggior numero di attori nei processi decisionali e attuativi di determinate politiche (con positive conseguenze facilmente immaginabili in termini di maggior efficacia ed efficienza, oltre che di equità);
- l'*integrazione* delle tre dimensioni fondamentali della sostenibilità, la sociale, l'economica e l'ambientale; principio, questo, che è stato accolto con particolare favore dalla legislazione comunitaria, che da un lato ha sviluppato e continua a implementare una politica ambientale specifica, dall'altro è sempre molto attenta a inserire le considerazioni ambientali in ogni altra sua politica di settore, dall'agricoltura all'industria, dai trasporti all'energia, dall'informazione alla ricerca.

1.3 L'AGENDA 21 LOCALE

1.3.1 Origine: il Capitolo 28 dell'Agenda 21

L'Agenda 21 Locale deriva dal capitolo 28 dell'Agenda 21: si tratta, in concreto, dell'appello rivolto dai firmatari di Rio a tutte le autorità locali affinché queste riconoscano il loro ruolo effettivo nel processo di perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e, conseguentemente, definiscano delle autentiche politiche di sviluppo sostenibile e avviino azioni precise, adottando una propria Agenda 21, una "**Agenda 21 Locale**".

In particolare, nel definire il contesto generale di operatività, il documento sottolinea la responsabilità delle **amministrazioni locali** per quanto riguarda molti dei problemi ricordati dall'Agenda 21 e, correlativamente, la loro indispensabilità nell'adempimento delle soluzioni indicate dal Summit di Rio. "*Gli enti locali*", afferma infatti il capitolo 28, "*costruiscono, operano e mantengono le infrastrutture economiche, sociali e ambientali, supervisionano i processi di pianificazione, stabiliscono le politiche e le regolamentazioni in materia ambientale a livello locale, e partecipano all'implementazione delle politiche nazionali e subnazionali. Poiché inoltre essi rappresentano il livello di governo più vicino ai cittadini, gli enti locali giocano un ruolo vitale rispetto all'educazione, alla mobilitazione e alla responsabilizzazione del pubblico nella promozione dello sviluppo sostenibile*".

Queste le basi per l'azione. Quanto agli obiettivi, essi possono essere riassunti in una parola chiave: **partecipazione**. Ciò significa, in particolare, l'avvio di un processo di consultazione con i principali attori sociali ed economici attivi sul territorio: la popolazione, le associazioni di categoria, le organizzazioni locali; il tutto finalizzato alla costruzione di un consenso generale attorno a una specifica "Agenda 21 Locale". Tra gli obiettivi, ancora, vi è l'accrescimento dei "*livelli di cooperazione e di coordinamento*" tra gli enti stessi "*allo scopo di migliorare lo scambio di informazioni e di esperienza*", e naturalmente, in ossequio a quanto più volte affermato in sede internazionale, anche a livello molto qualificato (vedi ad esempio la Conferenza di Nairobi del 1985 per quanto riguarda la situazione femminile), l'affinamento e il monitoraggio di "*programmi mirati ad assicurare la rappresentanza delle donne e dei giovani nei processi decisionali, di pianificazione e di implementazione*".

Le attività concrete individuate dall'Agenda 21 Locale per il conseguimento di tali obiettivi vengono riassunte in una serie di misure precisate ai §§ 3, 4 e 5 del cap. 28. In sintesi, si tratta di stimolare il dialogo con la cittadinanza e gli altri attori socio-economici locali sopra ricordati, avviare gruppi tematici di ricerca e di costruzione del consenso attorno a un piano d'azione specifico da sottoporre poi all'attenzione dell'amministrazione affinché sia da questa adottato, sviluppare forme di *partnership* tra organi e organizzazioni di rilevanza internazionale finalizzate alla raccolta e allo scambio di informazioni, attivare processi mirati alla prestazione reciproca di assistenza tecnica tra le autorità locali.

Quanto agli strumenti di implementazione dell'Agenda 21 Locale, così come delineati al § 6, infine, si tratta di valutazioni indicative e presuntive di fabbisogno finanziario effettuate nel 1992, che sono perciò ormai datate e sulle quali non è necessario insistere. Sempre attuale e interessante, invece, l'appello - formulato al § 7 - all'opportunità di "*facilitare lo sviluppo di capacità endogene e le attività di formazione già comprese in altri capitoli dell'Agenda 21*", in particolare i capp. 36 e 37.

1.3.2 La legittimità internazionale dell'Agenda 21 Locale

Il processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale, in realtà, non emerge soltanto dal capitolo 28 del documento chiave del Summit di Rio, ma è integrato da numerose altre indicazioni scaturite in sede internazionale e regionale in occasione di convegni, conferenze, studi ed esperienze sottolineanti tutte la centralità e l'opportunità della partecipazione e della cooperazione della cittadinanza e delle sue organizzazioni rappresentative, oltre che delle associazioni socio-economiche di categoria, al processo di perseguimento su scala locale degli obiettivi di sostenibilità.

1.3.2.1 La Carta di Aalborg

Così è, *in primis*, a livello regionale, per la "Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile" firmata in Danimarca nel maggio 1994, più nota come Carta di Aalborg, alla cui stesura hanno preso parte più di 600 partecipanti provenienti da una trentina di Stati europei. Si tratta di un documento il cui interesse travalica le frontiere comunitarie e che focalizza l'attenzione sul ruolo specifico delle città nel processo di perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, per cui vale sicuramente la pena soffermarsi ad esaminarne almeno i caratteri salienti.

Riprendendo quanto già espresso nell'Agenda 21, e sviluppando le indicazioni emerse dai lavori del Gruppo comunitario di Esperti dell'Ambiente Urbano, che già nel 1993, in collaborazione con la Commissione europea, aveva lanciato il progetto delle Città Sostenibili, la Carta sottolinea innanzi tutto, nella sua prima parte dedicata a una **Dichiarazione di principio**, la responsabilità dei centri urbani di medio-grandi dimensioni nell'aver contribuito al processo di degrado ambientale oggi constatabile praticamente ovunque: si tenga conto, infatti, che l'80% della popolazione europea vive in aree urbane, e che in esse si svolgono numerose attività a forte impatto ambientale, e a

suffragare questa tesi basti ricordare che *“le città sono l’elemento fondamentale delle società e degli Stati e sono i centri in cui si sono sviluppati l’industria, l’artigianato, il commercio, l’istruzione e l’amministrazione”*. Di tutto ciò le città europee firmatarie sono consapevoli, convinte in particolare *“dell’impossibilità di arrivare ad un modello di vita sostenibile in assenza di collettività locali che si ispirino ai principi di sostenibilità”*. Ed è proprio per il fatto di essere il livello amministrativo più vicino alla gente, e in virtù del principio di partecipazione più volte affermato e riconosciuto come requisito indispensabile al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, che le città intendono svolgere *“un ruolo fondamentale nel processo di cambiamento degli stili di vita e dei modelli di produzione, di consumo e di utilizzo degli spazi”*.

Ancora una volta, dunque, lo strumento del coinvolgimento della popolazione viene considerato vero e proprio cardine nell’attuazione dello sviluppo sostenibile, che, nelle intenzioni dei redattori del documento qui citato, *“non rappresenta uno stato né una visione immutabili, ma piuttosto un processo locale, creativo e volto a raggiungere l’equilibrio che abbraccia tutti i campi del processo decisionale locale”*. La dinamicità e la flessibilità dello strumento partecipativo si evidenziano maggiormente laddove si precisa che le tecniche di consultazione devono essere soggette a periodiche verifiche, allo scopo di garantire l’effettività della partecipazione del pubblico alle procedure decisionali. Risolvere i problemi attraverso soluzioni negoziate e tramite il coinvolgimento dei cittadini diventa dunque il mezzo principale per assicurare al tempo stesso equità, efficacia ed efficienza all’intero processo decisionale. E quel che è detto con riferimento all’ambito urbano può naturalmente essere trasferito, fatte le opportune modifiche, anche ad ambiti periferici o rurali, ovunque ci sia insomma la possibilità - e l’opportunità - di chiamare la popolazione locale, nelle forme più adeguate e convenienti, a concorrere direttamente alla presa delle decisioni che comunque avranno una ricaduta diretta o indiretta sull’ambiente e quindi sulla qualità della vita dell’uomo.

Quanto infine ai mezzi ritenuti più indicati al conseguimento delle sue finalità, la Carta di Aalborg indica tutta una serie di *“strumenti tecnici e politici volti ad attuare un approccio alla gestione urbana che tenga conto degli ecosistemi”*, come ad esempio *“quelli necessari per la raccolta e il trattamento dei dati ambientali e la pianificazione ambientale; strumenti normativi, economici e di informazione quali direttive, imposte e tasse; nonché meccanismi che contribuiscano ad accrescere la consapevolezza dei problemi e prevedano la partecipazione dei cittadini”*. Una particolare attenzione è rivolta alle attività di controllo e di monitoraggio già menzionate, per la cui attuazione e implementazione si suggerisce l’utilizzo di opportuni indicatori sociali, economici, ambientali: indicatori, quindi, di sostenibilità.

Significativo il fatto che alla Dichiarazione di principi faccia seguito l’intenzione di avviare una vera e propria **Campagna delle città europee sostenibili** (Parte Seconda della Carta di Aalborg), il cui obiettivo programmatico è di incoraggiare e sostenere le città che perseguono attivamente un modello urbano sostenibile. Come ciò si realizzi, è sintetizzato in una serie di attività fondamentali previste espressamente dal documento, e incentrate sostanzialmente sulla ricerca e sul mantenimento di una rete europea finalizzata alla raccolta, alla diffusione e allo scambio di materiale e informazioni di interesse comune, e sulla formulazione di suggerimenti e proposte da indirizzare agli amministratori locali e alla stessa Commissione europea. Come poi le buone intenzioni si traducano infine in piani d’azione concreti e realizzabili è indicato nella parte conclusiva della Carta di Aalborg, laddove le città europee sottoscrivono un preciso impegno *“a promuovere, nelle rispettive collettività, il consenso sull’Agenda 21 a livello locale”*, dando avvio di fatto al processo di costruzione della stessa, basato *in primis* sul raggiungimento di una visione condivisa di lungo periodo circa il tipo di società sostenibile alla quale si intende dar vita *“tramite un processo partecipativo che coinvolga tutti i settori della comunità”*.

1.3.2.2 Le altre iniziative internazionali e comunitarie

L'importanza di avviare un processo di perseguimento degli obiettivi di sostenibilità che si avvalga della partecipazione del pubblico e parta dal basso, quindi coinvolga e responsabilizzi direttamente le collettività locali, è ribadito in numerosi altri documenti internazionali, così come in diverse altre iniziative che diventano subito l'occasione di confronto, discussione e rilancio del processo di Agenda 21 Locale. Nel merito si distinguono sicuramente le attività promosse dall'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), dal CEMR (*Council for European Municipalities and Regions*), dalla Rete dell'Organizzazione Mondiale della Sanità delle Città Sane (*World Health Organization Healthy Cities Project*), dall'UTO (*United Towns Organization*) e dalla rete *Eurocities*.

Ad avvalorare e sottoscrivere l'opportunità dell'approccio individuato dall'Agenda 21 Locale intervengono anche, a più riprese, le indicazioni comunitarie, a cominciare dal Quinto Programma di Azione Ambientale ("Verso la sostenibilità"), ove si riconosce espressamente alle autorità locali *"un importante ruolo da giocare per assicurare la sostenibilità dello sviluppo attraverso l'esercizio delle loro funzioni statutarie come autorità competenti per molte delle Direttive e Regolamenti e nel contesto della applicazione pratica del principio di sussidiarietà"*. Indicazioni più precise che vadano nella direzione di un approccio partecipativo alla risoluzione dei gravi conflitti ambientali e alla presa delle decisioni che comunque impattano sull'ambiente emergono poi nel capitolo specificamente dedicato all'Ambiente Urbano, ma anche laddove si raccomanda che simili decisioni vadano prese *"il più vicino possibile ai cittadini"*, e chi lo è di più delle autorità locali, riconosciute comunemente, come scrive lo stesso *"European Local Agenda 21 Planning Guide"*, la guida operativa di settore più autorevole a livello europeo, *"le più vicine ai problemi, le più vicine alla gente, le più vicine a molte soluzioni"*?

1.3.3 Perché un'Agenda 21 Locale?

Le ragioni per le quali si ritiene opportuno avviare in ogni realtà territoriale un processo di costruzione di una specifica Agenda 21 Locale sono riconducibili essenzialmente, come del resto ricorda il documento appena citato, a motivazioni di ordine sociale, economico e ambientale, oltre che giuridico laddove esista un preciso obbligo legale di seguire determinate procedure nell'attuazione di politiche comunque connesse all'ambiente, come ad esempio la consultazione del pubblico nelle pratiche di V.I.A. Risolvere la questione ambientale partendo dal basso e dal locale (approccio di tipo *"bottom-up"*), del resto, si rivela anche una procedura conveniente in quanto consente di ottenere indubbi vantaggi, in termini di:

- **equità**, dal momento che un processo partecipativo vede interpellate tutte le maggiori categorie socio-economiche locali, che si trovano così a poter godere della facoltà di avanzare le proprie richieste e di far presenti i propri interessi di settore;
- **efficacia**, intesa sia come stabilità attuativa, nel senso che il processo, vedendo la partecipazione attiva di tutti i portatori di interesse, difficilmente può fallire per motivi dovuti a ostruzionismi e opposizioni (tutti i partecipanti vengono infatti corresponsabilizzati passo dopo passo e hanno la possibilità di apportare correzioni e modifiche *in itinere*), sia come completezza di aspetti presi in esame, dovuti ai numerosi e multidisciplinari apporti tecnico-scientifici;
- **efficienza** attuativa, intesa come conseguimento degli obiettivi tramite il minor dispendio di risorse (il metodo consensuale permette infatti di ridurre i costi legati a processi decisionali presi in presenza di situazioni di conflitto).

Oltre tutto, il valore dell'Agenda 21 Locale e più in generale degli accordi partecipativi di tipo *"bottom-up"* si manifesta in tutta la sua chiarezza anche quando si ragiona in termini negativi, laddove cioè si consideri il sostanziale fallimento dell'approccio *"dall'alto verso il basso"* delle politiche ambientali, un approccio che, basandosi sull'imperativo *"command and control"* non ha

fatto che rendere ancor più evidente il divario esistente tra chi elabora, a livello legislativo, le politiche ambientali e chi, operativamente, cerca di renderle concrete.

1.3.4 Il processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale: gli attori

Il processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale vede la partecipazione, accanto evidentemente ai suoi artefici, vale a dire le **autorità locali** stesse, una pluralità di soggetti, in qualità di attori tutti protagonisti. Si tratta anzitutto dei **cittadini**, naturalmente, che vanno coinvolti nelle decisioni amministrative in quanto, se non altro, elettori e contribuenti, e principali interessati a problemi così direttamente connessi all'ambiente, come il traffico urbano, il consumo idrico, la produzione di rifiuti, la sicurezza. In secondo luogo, occorre chiamare a concorrere alla formazione dell'Agenda 21 Locale i rappresentanti dei vari **gruppi di interesse**, come associazioni ambientaliste, sindacali, religiose, civili, culturali, ecc., cioè tutte quelle generiche organizzazioni non governative e quelle "sane" *lobbies* che tanto possono apportare in termini di esperienza e di volontariato. Ancora, vanno coinvolte le associazioni cosiddette di categoria, in rappresentanza dei **settori economici** locali più significativi, riconducibili ai due mondi della produzione e della distribuzione, cioè, sostanzialmente, l'industria e il commercio; è evidente la rilevanza di un loro apporto al processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale se si considera il potere che essi esercitano e con il quale possono agevolmente influenzare le decisioni politiche e naturalmente anche in forma diretta l'ambiente (pensiamo soltanto all'enorme carico inquinante della produzione e dei trasporti). Da ultimo, un attore che va parimenti coinvolto nel processo, stando al dettato della già citata guida operativa "*European Local Agenda 21 Planning Guide*" sono le **Agenzie governative nazionali**, il cui contributo si evidenzia nell'apportare alle discussioni uno sguardo generale, all'elaborazione dei contenuti l'esperienza e la cornice giuridica, all'attuazione, nella misura più soddisfacente possibile, il denaro.

Naturalmente il coinvolgere più soggetti nella definizione e nell'implementazione di un processo così articolato comporta, oltre ai numerosi benefici di cui si è in parte già detto, certi costi o quanto meno pericoli riconducibili sostanzialmente alla possibilità che alcuni attori, nella foga di farsi portatori delle loro legittime esigenze specifiche, finiscano per sopraffare con i loro particolarismi gli interessi più generali. Si tratta comunque un rischio da correre, tanto importante è la posta in gioco.

1.3.5 Il processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale: le fasi costitutive

Il processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale, proprio in quanto basato sui già citati principi cardine della sussidiarietà, della corresponsabilità, dell'integrazione delle dimensioni sociale, economica e ambientale, oltre che, naturalmente, della democraticità, deve anzitutto garantire il coinvolgimento dell'intera comunità locale in ogni sua fase costitutiva: la cooperazione e la partecipazione devono infatti trovare applicazione concreta, oltre che essere espressi e dichiarati in linea teorica. Tutto questo anche a rischio di un certo rallentamento fisiologico del processo decisionale.

Ciò premesso, le fasi costitutive del processo di Agenda 21 Locale, così come vengono descritte nella già citata guida europea, possono essere riassunte nei seguenti *steps* fondamentali:

⇒ Innanzi tutto va attivato un **Forum ambientale civico** formato da tutti i soggetti rilevanti ai fini della definizione e dell'implementazione di una strategia di sviluppo sostenibile sopra citati, vale a dire, oltre ai consiglieri eletti e ai funzionari amministrativi del territorio, i rappresentanti dei principali attori socio-economici rilevanti a livello locale (cittadini/residenti, consumatori,

imprese, lavoratori, categorie socialmente svantaggiate, università, istituti di ricerca, ambientalisti, agenzie governative, ecc.). Tale gruppo ha la funzione precipua di coinvolgere e coordinare tutti gli interessi locali per orientare il processo applicativo dell'Agenda 21 Locale, seguendo uno schema operativo di questo tipo:

- a) elaborare innanzi tutto una visione globale condivisa di lungo periodo del tipo di comunità sostenibile alla quale si intende dar vita, una vera e propria "Filosofia ambientale" o "Ecosofia", che deve essere la sintesi delle aspirazioni collettive in termini di salute, stile di vita, qualità ambientale ed efficienza economica;
- b) analizzare la situazione dell'ambiente sociale, economico e naturale locale in termini oggettivi (raccolta dati e informazioni), per identificare i problemi più rilevanti anche sotto il profilo soggettivo (percezione degli attori), e di questi saper fare una rigorosa valutazione ricorrendo a specifici indicatori e standard di sostenibilità;
- c) identificare l'origine e gli effetti delle problematiche così individuate, con l'auspicio di riuscire a isolare il numero più ristretto possibile di cause comuni.

⇒ Nel far ciò, il Forum civico deve essere assistito da una serie di **Gruppi tecnici tematici**, formati da un certo numero di esperti di particolari settori, incaricati di analizzare nel dettaglio le aree problematiche rilevanti; tali esperti sono, in genere, funzionari in servizio presso l'autorità pubblica locale stessa.

⇒ Una simile fase di analisi (*auditing*) congiunta (Forum civico + Gruppi tecnici) dovrebbe concludersi con la redazione di uno specifico **Rapporto sullo Stato dell'Ambiente (RSA)** sulla cui base sviluppare la discussione per l'attuazione dell'Agenda 21 Locale. Naturalmente, in questa fase di individuazione delle problematiche locali è indispensabile l'apporto diretto della popolazione, chiamata a fornire i propri pareri in merito all'ordine di priorità delle stesse, secondo modalità di consultazione e strumenti partecipativi da definirsi caso per caso: conferenze, seminari, sondaggi, interviste, ecc. Ciò significa, di fatto, che il Forum civico e i Gruppi tecnici sono sempre supportati, nei loro lavori, dalla cosiddetta "comunità estesa" o "società civile", vale a dire tutte le persone che vivono e/o lavorano all'interno dell'area dell'autorità locale, nelle varie modalità in cui sono raggruppate.

⇒ Il quarto passo consiste nel passare dall'analisi al progetto: il Forum civico, sulla base delle proposte dei Gruppi tecnici di lavoro, deve stendere un vero e proprio **Piano d'Azione Ambientale**, comprendente in particolare i seguenti elementi:

- a) la definizione degli obiettivi generali per ogni settore specifico di rilevanza locale;
- b) l'individuazione, per ogni area tematica, di target specifici, concreti e misurabili in relazione a ogni obiettivo generale;
- c) la definizione delle strategie e dei programmi d'azione necessari per il raggiungimento dei target specifici e quindi degli obiettivi generali, compresi il reperimento delle risorse finanziarie;
- d) l'individuazione delle risorse umane, cioè dei soggetti responsabili nell'implementazione delle strategie, e della scala di riferimento temporale;
- e) l'individuazione dei criteri di implementazione del Piano, per una sua verifica *in itinere*.

⇒ Una volta formulato, il documento operativo deve essere ovviamente attuato, quindi innanzi tutto adottato da parte dell'autorità locale e divulgato il più possibile tra la popolazione e i cosiddetti *major actors*, allo scopo di coinvolgere il maggior numero possibile di persone e istituzioni in grado di implementare le strategie di sostenibilità. Quanto all'**attuazione** vera e propria, essa deve comprendere i seguenti elementi:

- a) la creazione di strutture di sostegno e implementazione del Piano, o, se già esistenti, la loro revisione;
- b) la definizione di un collegamento tra il Piano d’Azione e altri documenti di pianificazione e orientamento di interventi ambientali, ivi compresa la compatibilità con altre politiche e pratiche amministrative locali (e loro priorità e budget);
- c) l’individuazione e l’elaborazione di un *set* di indicatori di sostenibilità, finalizzati all’operazione successiva di valutazione del Piano *ex post*.

⇒ L’ultima fase consiste nella **valutazione** periodica (*monitoring e reporting*) dell’efficacia e dell’efficienza del processo di perseguimento degli obiettivi del Piano, con lo scopo principale di correggerne eventuali difetti e limiti, in una sorta di spirale virtuosa verso la sostenibilità.

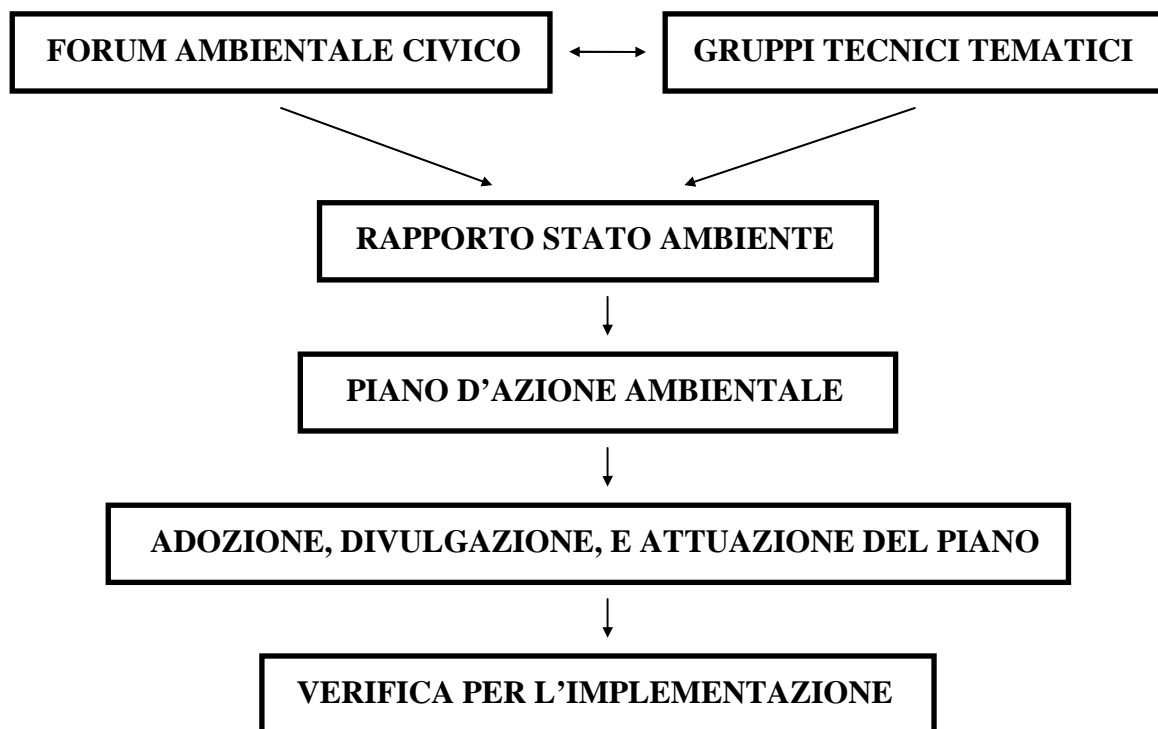


Fig. 1.1: Le fasi costitutive del processo di costruzione dell’Agenda 21 Locale.

1.3.6 Il processo di costruzione dell’Agenda 21 Locale: verifica dello stato di attuazione

Per quanto riguarda la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi a medio termine indicati dall’Agenda 21 Locale, va osservato che, a livello mondiale, i lavori della **Commissione per lo Sviluppo Sostenibile (CSD)**, organismo creato dalle Nazioni Unite dopo il Summit di Rio con il compito di garantire, attraverso un’attività intensa di monitoraggio, il rispetto e l’attuazione delle raccomandazioni emerse nei lavori del Vertice, e a promuovere in particolare la realizzazione di specifiche Agende 21 Locali in tutti i Paesi firmatari, hanno portato all’attenzione di tutti la particolare alacrità di città come Seattle (USA) e Hamilton (Canada): queste due realtà nordamericane hanno infatti saputo distinguersi nel costruire un consenso della popolazione locale attorno a un Piano d’Azione ben preciso capace di integrare di fatto tra loro le dimensioni chiave dello sviluppo sostenibile, consentendo alle considerazioni di carattere ambientale il legittimo ed effettivo ingresso nelle procedure decisionali delle autorità locali. Come molti osservatori hanno già

osservato, sono risultati incredibilmente ampi, in particolare, il coinvolgimento e la partecipazione di comitati, associazioni e gruppi di interesse, veri protagonisti del processo di costruzione dello sviluppo sostenibile.

1.3.6.1. La situazione in Europa

Su scala europea, del resto, la già citata Campagna delle città europee sostenibili, agendo di concerto con il Gruppo di Esperti di Ambiente Urbano, istituito dalla DG XI della Commissione europea per monitorare l'attuazione delle indicazioni emerse dal **Libro Verde sull'Ambiente Urbano**, che già nel 1990 si esprimeva in termini di *integrazione e collaborazione*, ha compiuto ragguardevoli passi in avanti, conseguendo alcuni - non tutti, purtroppo - degli obiettivi che si era prefissata nel '94. Il successo più importante è sicuramente il numero delle città europee firmatarie della Carta di Aalborg, portato, grazie agli sforzi compiuti nella divulgazione della stessa, alla cifra di 300 già nei primi mesi del 1997.

Un primo significativo bilancio dello stato di attuazione del processo di Agenda 21 Locale a livello europeo si è avuto in occasione della **Seconda Conferenza delle Città Sostenibili**, tenutasi a Lisbona nel 1996 e finalizzata, come annunciato nelle dichiarazioni ufficiali, a passare, nel merito specifico della Campagna per le città sostenibili, "*dall'impegno all'azione*", proseguendo nel cammino di attuazione dell'Agenda 21 Locale che pure aveva visto sino ad allora il conseguimento di importanti risultati. In particolare, la Conferenza, che ha visto la partecipazione di oltre mille autorevoli rappresentanti di altrettante realtà locali europee, è stata l'occasione per definire alcuni obiettivi a medio termine, quali, a titolo di esempio: il rinnovo edilizio dei centri e delle periferie urbane e l'integrazione di aree urbane e aree naturali, il rilancio della modalità di trasporto pubblica, la gestione innovativa dei rifiuti, l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili. Il tutto, naturalmente, nell'ottica di una maggiore trasparenza dell'amministrazione e di una maggiore partecipazione del pubblico alle procedure decisionali della stessa, e con lo scopo evidente di innalzare il livello della qualità di vita urbana, nel rispetto delle considerazioni legate all'ambiente. I risultati dei lavori della Conferenza sono raccolti in un programma operativo specifico, definito per l'appunto **Piano d'Azione di Lisbona**.

Altre momenti di verifica si sono avuti sempre nel 1996, in occasione della **Conferenza Habitat II di Istanbul**, e ancora con la pubblicazione di un ulteriore documento di rilievo europeo, il **Rapporto sulle Città Sostenibili**, frutto dei lavori del già citato Gruppo di Esperti dell'Ambiente Urbano. Il testo, denso di relazioni, dati e raccomandazioni, è finalizzato a promuovere nuove idee sulla sostenibilità urbana in Europa e a favorire lo scambio di esperienze e conoscenze tra le diverse amministrazioni locali, in particolare con riferimento alle cosiddette "buone pratiche" da seguire nell'attuazione degli obiettivi indicati nell'Agenda 21 Locale.

Una nuova occasione per fare un bilancio attuativo dell'Agenda 21 Locale si è avuta di recente con la pubblicazione del rapporto curato dalla Commissione europea: "**Agenda 21. The first five years**". Qui si è cercato di fare il punto della situazione in merito al progresso compiuto dalla Comunità europea nel suo complesso, in merito allo stato di implementazione dell'Agenda 21: il risultato dell'analisi, si evince dal documento, è sicuramente positivo, almeno parlando in termini generali e facendo riferimento alla dimostrazione di buona volontà manifestata dall'Unione europea nel rifarsi ai principi cardine del testo di Rio, qui riconosciuti fondamentalmente nell'integrazione reciproca delle considerazioni sociali, economiche e ambientali, e nella necessità - e opportunità - di avviare un processo di democrazia partecipata. In particolare, con riferimento specifico all'Agenda 21 Locale, il testo, citando la fonte autorevole dell'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), ricorda che alla fine del 1996 erano state avviate, nei 15 Paesi dell'Unione europea, ben 1.119 Agende 21 Locali, vale a dire il 62% delle complessive 1.812 già avviate in tutto il mondo (dati relativi a 64 Paesi). Nell'implementazione di un simile risultato vanno ricordati senz'altro gli sforzi compiuti dal **Comitato delle Regioni**, rappresentativo delle

autorità locali europee, da sempre attivo nel fornire pareri e raccomandazioni in ordine a temi di particolare importanza come la coesione sociale ed economica europea (ossia l'opportunità di dar vita a reti di partenariato per le operazioni di natura strutturale), la salute pubblica (quindi la qualità della vita, il cui innalzamento, di fatto, è l'obiettivo finale della sostenibilità) e l'educazione (che del perseguimento dello sviluppo sostenibile è strumento principe).

Dei passi in avanti sono quindi stati compiuti, è questo il messaggio forte del rapporto, ma molto ancora rimane da fare sulla via della sostenibilità locale: vi è insomma la necessità di continuare nella direzione tracciata in maniera "*chiara e tangibile*", donde la parola d'ordine per l'ingresso dell'Europa nel XXI secolo: **implementazione!** Da attuarsi, per quanto riguarda in particolare la scala locale, ricorrendo ad un "*miglior sistema di rilevamento dei bisogni*", alla "*promozione della cooperazione a tutti i livelli*", a "*strategie mirate di comunicazione e di informazione*", ad un "*miglior accesso all'informazione*", al "*miglioramento della base di dati, ricerca e sviluppo per i decisori ambientali*" e alla "*promozione della condivisione di responsabilità e della partnership*" e, in maniera ancor più esplicita, alla "*promozione di iniziative locali e regionali*": tutti obiettivi o strumenti i cui echi ritroviamo palesemente nell'Agenda 21 Locale, e che qui vengono enunciati con riferimento all'Europa.

Volendo poi gettare uno sguardo a quanto avvenuto o sta avvenendo nelle singole **realità specifiche dell'Unione**, almeno per avere un'idea di massima circa lo stato di avanzamento della costruzione delle Agende 21 Locali, non possiamo non citare i casi significativi della Svezia e della Norvegia, dove praticamente tutte (rispettivamente il 100% e il 95%) le amministrazioni locali hanno avviato il processo in questione. Notevole anche il risultato del Regno Unito, specialmente per quanto riguarda la contea di Lancashire e la città di Londra, distintasi quest'ultima, in particolare, per esser riuscita a raggiungere e attivare una collaborazione concreta e virtuosa tra le principali associazioni e organizzazioni di rappresentanza della complessa e numerosissima popolazione metropolitana (sette milioni di abitanti), che viene così ad essere coinvolta nel processo in ogni sua parte: settore privato, sindacati, settore del volontariato, donne, giovani, minoranze etniche, oltre naturalmente agli *stakeholders* tradizionali: ambientalisti, mondo accademico, enti pubblici. Ragguardevoli, ancora, sono i risultati raggiunti in altri Paesi europei, come la Danimarca, la Germania, la Spagna e l'Olanda, dove in particolare spicca il caso de L'Aja, artefice, grazia all'opera del Forum cittadino ("*The Hague City Council*"), di un processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale che può contare su una base consultiva di ben 60 organizzazioni locali, oltre, anche in questo caso, ai settori tradizionali: privati cittadini, gruppi ambientalisti, imprese, altri gruppi di interesse economico. Tutti chiamati a concorrere all'elaborazione del Piano d'Azione Ambientale mediante una serie di iniziative che vanno dall'utilizzo di *mass media* alle *newsletter*, dai momenti di dibattito ai seminari (*workshops*).

1.3.6.2 La situazione in Italia

La situazione nel nostro Paese, a differenza di quanto avvenuto altrove in Europa, non è affatto incoraggiante: come spesso accade, infatti, si registra anche in questo caso una sorta di apatia e di indifferenza nei confronti di un evento che, se adeguatamente capito e vissuto, può costituire non solo e non tanto un fastidio procedurale da dover espletare per "non essere da meno rispetto ai colleghi europei", ma una vera e propria opportunità per saltare sul treno dello sviluppo, che in tal caso si qualifica per la sua sostenibilità sociale, economica, ambientale.

Come sempre, naturalmente, vi sono delle eccezioni, se è vero che, da quanto risulta al gennaio 1998, comunque una ventina di Comuni italiani (tra cui Trieste) ha aderito alla Campagna Europea Città Sostenibili (e altri si apprestano a farlo) e alcuni, tra questi, ha avviato il processo di Agenda 21 Locale. Così è, infatti, principalmente, per le città di Bologna, Modena, Genova, Roma, Venezia, Milano, che stanno muovendo passi significativi in direzione della sostenibilità locale come prevista dall'Agenda 21 Locale. Così è per i casi di avvio delle "buone pratiche", raccolti

dall'Osservatorio Ecosistema Urbano di Legambiente - Comune di Ferrara, allo scopo di fornire indicazioni utili e concrete circa gli esempi migliori di procedure già avviate in Italia. Così è, ancora, per quelle città (come, tra le altre, Padova, Livorno, Rovigo, Torino), che hanno avviato, se non propriamente esperienze di Agenda 21 Locale, almeno degli studi di sostenibilità locale, con riferimento al caso particolare dei piani energetico-ambientali integrati, nell'ambito della Campagna Italiana Città contro l'effetto serra. Così è, infine, per tutte quelle iniziative di avvio del processo di Agenda 21 Locale lanciate e sponsorizzate da tutta una serie di organismi, reti, associazioni e istituti che nel nostro Paese sono da anni attivi nel settore della ricerca e della formulazione di pareri e studi in merito alle politiche di sostenibilità locale, in particolare urbana, come, oltre alla già citata Legambiente, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), la Confederazione Italiana dei Servizi Pubblici degli Enti Locali (CISPEL), l'Istituto di Ricerche Ambiente Italia, la Fondazione Eni Enrico Mattei, e altri. Tra i documenti elaborati in tale contesto va sicuramente citata la **Carta delle Città**, predisposta e sottoscritta al fine di ricordare alle autorità italiane gli obiettivi fondamentali di sostenibilità urbana emersi in sede internazionale ed europea, in tema di raccolta differenziata degli imballaggi, di consumi idrici, di traffico cittadino.

A simili iniziative dal basso si affianca peraltro una serie di iniziative dall'alto che sia pure timidamente cominciano a far parlare di sé: è il caso, in particolare, del **"Gruppo di lavoro per le città ecosostenibili"** istituito di recente dal Ministero dell'Ambiente, con il compito specifico di interloquire con associazioni ambientaliste, professionali, sindacali, imprenditoriali e pubbliche amministrazioni, e fornire al Ministro *"indicazioni di priorità e proposte di iniziative"* per la promozione, la diffusione, il coordinamento delle esperienze relative all'attuazione dell'Agenda 21 Locale e delle indicazioni emerse dalle conferenze europee su citate.

L'ostacolo principale all'attuazione degli obiettivi di sostenibilità locale, in Italia, è riconducibile a tutta una serie di elementi, peraltro già sottolineati da altri autorevoli commentatori, come ad esempio l'oggettiva e storica difficoltà a lavorare in maniera coordinata e congiunta, scambiando esperienze, commenti, materiali e dati, la scarsa propensione ad investire nell'educazione e nella formazione, la farraginosità e lentezza delle pratiche burocratiche, la cattiva ripartizione del denaro pubblico, e, sovrano indiscusso, la già citata incapacità di comprendere quali enormi opportunità può rappresentare l'adesione convinta e convincente ai programmi dello sviluppo sostenibile, vera chiave di volta e unica prospettiva ragionevole in vista dell'ingresso del nostro Paese (e della nostra regione) in Europa e nel XXI secolo.

1.3.7 Scenari di Agenda 21 Locale

Quanto alle tipologie possibili di Agenda 21 Locale attivabili anche, si auspica, nella nostra realtà locale, è lecito, come già altri osservatori hanno fatto notare (Siniscalco e Sammarco), configurare almeno quattro diversi scenari:

- Agenda 21 Locale **"di conoscenza"**, finalizzata più che altro a redigere in forma più o meno partecipata e a diffondere lo stato di conoscenze acquisite in merito allo stato dell'ambiente locale, in vista della formulazione successiva del Piano di Azione Ambientale;
- Agenda 21 Locale **"di coinvolgimento"** (di stampo anglosassone), volta a dar vita a un approccio fortemente partecipato e consultivo alle più scottanti problematiche ambientali - e alla formulazione di possibili loro soluzioni;
- Agenda 21 Locale **"di miglioramento dei servizi"**, ad uso e consumo, sostanzialmente, dell'amministrazione che la avvia, interessata ad acquisire pareri e raccomandazioni della popolazione solo in quanto funzionali all'espletamento - leggi: legittimità - della propria politica;
- Agenda 21 Locale **"per eccellenza"**, vale a dire quella in cui davvero si coglie lo spirito del documento di Rio, che è, in fin dei conti, il saper davvero coniugare economia, ambiente e

società, tramite lo strumento della partecipazione e nell'ottica di una visione concordata e condivisa di sostenibilità di lungo, e non medio o addirittura breve, periodo.

Spetta insomma alle autorità locali esaminare, caso per caso, quale via esse intendano intraprendere per avviare nel loro specifico territorio un processo di Agenda 21 Locale, a seconda quindi che si pongano obiettivi di minima o di più ampio respiro, cioè a seconda di quali e quanto lungimiranti siano la loro filosofia e azione politica.

1.4 BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- BERRINI M., *“Iniziative internazionali e italiane in materia di città sostenibili e Agenda 21 Locale”*, Istituto di Ricerche Ambiente Italia, Milano, 1997.
- BRESSO M., *“Ambiente e attività produttive”*, Franco Angeli, Milano, 1992.
- COMMISSIONE BRUNDTLAND, *“Il futuro di noi tutti”*, Bompiani, Milano, 1988.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *“Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development”*, Bruxelles, 1992.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *“European Sustainable Cities”*, Bruxelles, 1994.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *“Agenda 21. The first five years”*, Bruxelles, 1997.
- COMMONER B., *“Far pace col pianeta”*, Garzanti, Milano, 1990.
- CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE SU AMBIENTE E SVILUPPO (UNCED) , *“Agenda 21”*, Rio de Janeiro, 1992.
- CONFERENZA PER LE CITTÀ EUROPEE SOSTENIBILI, *“Carta di Aalborg”*, Aalborg, 1994.
- DALY H.E., *“Lo stato stazionario”*, Sansoni, Firenze, 1981.
- DEGLI ESPINOSA P. (a cura di), *“La società ecologica”*, Franco Angeli, Milano, 1991.
- GARAGUSO G.C. e MARCHISIO S. (a cura di), *“Rio 1992: vertice per la Terra”*, Franco Angeli, Milano, 1992.
- GEORGESCU-ROEGEN N. *“Energia e miti economici”*, Boringhieri, Torino, 1982.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI), *“European Local Agenda 21 Planning Guide”*, Bruxelles, 1995
- LASZLO E., *“Obiettivi per l'umanità”*, Mondadori, Milano, 1978.
- MEADOWS D.L. e altri, *“I limiti dello sviluppo”*, Mondadori, Milano, 1974.
- MEADOWS D.L. e altri, *“Oltre i limiti dello sviluppo”*, Il Saggiatore, Torino, 1993.
- MUSU I. (a cura di), *“Economia e ambiente”*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- PEARCE D.W. e TURNER R.K., *“Economia delle risorse naturali e dell'ambiente”*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- PEARCE D.W., MARKANDYA A. e BARBIER E., *“Progetto per un'economia verde”*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- RIFKIN J., *“Entropia”*, Interno Giallo, Milano, 1992.
- RUFFOLO G., *“Ecologia, nuova frontiera dell'economia”*, in PIRANI M., *“Il futuro dell'economia visto dai maggiori esperti mondiali”*, Mondadori, Milano, 1993, pagg. 209-224.
- SINISCALCO D. e SAMMARCO G., *“Esperienze di approcci partecipati in Europa: L'Agenda 21 Locale”*, Fondazione ENI “Enrico Mattei”, Milano, 1997.
- VON WEIZSÄCKER E.U., LOVINS A.B. e LOVINS L.H., *“Fattore Quattro”*, EMI, Bologna, 1998
- WUPPERTAL INSTITUT, *“Futuro sostenibile”*, EMI, Bologna, 1997.

Appendice: Navigando su Internet...

BUSINESS COALITION FOR SUSTAINABLE CITIES (EARTH PLEDGE FOUNDATION)
<http://www.earthpledge.org>

CENTER OF EXCELLENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (CESD)
<http://www.sustainable.doe.gov>

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CEMR)
<http://www.ccre.org>

ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT - UNITED NATIONS
<http://www.un.org/esa>

ENVIRONMENTAL TREATIES
<http://sedac.ciesin.org/entri>

EUROPEAN ACADEMY OF THE URBAN ENVIRONMENT (EAUE)
<http://www.eaue.de>

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA)
<http://www.eea.dk>

EUROPEAN PARTNERS FOR THE ENVIRONMENT (EPE)
<http://www.epe.be>

EUROPEAN SUSTAINABLE CITIES CAMPAIGN
http://ourworld.compuserve.com/homepages/European_Sustainable_Cities

GLOBAL ENVIRONMENT OPTIONS (GEO)
<http://www.geonetwork.org>

GREENNET - NETWORKING FOR THE ENVIRONMENT, PEACE AND HUMAN RIGHTS
<http://www.gn.apc.org>

INSTITUTE FOR GLOBAL COMMUNICATIONS - ECONET
<http://www.igc.org/igc/econet>

INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI)
<http://www.iclei.org>

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (IISD)
<http://iisd1.iisd.ca>

ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA (INU)
<http://www.vol.it/inu>

LOCAL SUSTAINABILITY EUROPEAN GOOD PRACTICE INFORMATION SERVICE
<http://cities21.com/europractice>

NOVARTIS FOUNDATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT
<http://www.foundation.novartis.com>

OSSERVATORIO POLITICHE ECOSOSTENIBILI REALMENTE ATTUATE (OPERA)
<http://www.comune.fe.it/ambiente/index>

RESET NET - RENEWABLE ENERGY STRATEGIES FOR EUROPEAN TOWNS
<http://www.resetters.org/resetnet>

SUSTAINABLE COMMUNITIES NETWORK (SCN)
<http://www.sustainable.org>

SUSTAINABLE COMMUNITIES RESOURCE PACKAGE (SCRIP)
<http://www.web.net/ortee/scrp>

SUSTAINABLE SEATTLE
<http://www.scn.org/sustainable>

UNCHS - BESTPRACTICES FOR HUMAN SETTLEMENTS
<http://www.bestpractices.org>

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP)
<http://www.unep.org>

URBAN ECOLOGY

<http://www.urbanecology.org>

WHO EUROPE - HEALTHY CITIES PROJECT

<http://www.who.dk/tech/hcp>