

**Rapporto sullo
Stato di Attuazione di
Agenda 21 Locale in Italia**

Ecosistemi per il CNEL

Indice

1. Premessa	3
1.1 Le ragioni della ricerca	3
1.2 Le scelte metodologiche	5
1.3 I punti essenziali della ricerca	7
2. Le amministrazioni pubbliche e gli enti coinvolti nei processi di A21L	12
2.1 Classificazione dei comuni secondo il numero di abitanti	13
2.2 Classificazione dei comuni secondo l'estensione del territorio	14
2.3 A21L : in Italia un fenomeno urbano.	14
2.4 Classificazione dei comuni secondo le attività economiche e il tenore di vita	15
2.5 Agenda 21 locale come strumento di risoluzione dei gravi conflitti ambientali ?	17
2.6 Agenda 21 Locale come catalizzatore delle azioni per il miglioramento dell'ambiente	17
2.7 Agenda 21 Locale: un processo di sinistra, di destra o senza colore ?	19
2.8 La classificazione delle amministrazioni in base al livello di messa in opera della A21L	19
3. Le ragioni dell'Agenda 21 Locale in Italia	21
3.1 Le molte Agende 21 locali	22
3.2 L'Agenda 21 Locale nelle parole dei protagonisti	23
3.3 Un passaggio fondamentale: da strumento ambientale a strumento per la sostenibilità	24
4. Il processo di definizione e messa in opera delle Agende 21 Locali delle amministrazioni ed enti italiani	27
4.1 Gli aspetti generali della definizione emessa in opera delle Agenda 21 Locali	27
4.2 La strutturazione in fasi del processo di Agenda 21 locale	31
4.3 La fase preliminare e l'attivazione	32
4.4 Il modello di partecipazione	37
4.5 Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente	47
4.6 Gli indicatori	53
4.7 Il Piano d'azione locale	58
5. La programmazione e l'organizzazione degli enti: gli effetti dell'Agenda 21 Locale sul sistema locale	60
5.1 Le relazioni tra Agenda 21 Locale e gli strumenti di indirizzo, pianificazione e controllo	60
5.2 La struttura organizzativa per l'Agenda 21 locale	62
5.3 Le attività di aggiornamento e formazione	67
5.4 I tempi dell'Agenda 21 Locale	69
5.5 I costi dell'agenda 21 locale	72
6. Il contesto legislativo e programmatico dell'Agenda 21 Locale	78
6.1 Norme comunitarie	78
6.2 Norme e programmi nazionali	85
6.3 Le iniziative e i programmi regionali	89
Allegati	
Il questionario	
I referenti	
Chi ha risposto	

Alla stesura del rapporto hanno collaborato:
Silvano Falocco ed Elio Manti, in qualità di coordinatori della ricerca
Sonia Ercolani, Gretel Gambarelli e Massimo Ardini per l'elaborazione dei questionari e la
redazione di alcuni capitoli della ricerca

1. Premessa

Questo primo rapporto del CNEL sullo stato di attuazione dell'Agenda 21 Locale in Italia intende essere una ricognizione circa le ragioni ed i modi in cui le amministrazioni pubbliche e le comunità locali si stanno concretamente attivando sul versante dello sviluppo sostenibile.

Una ricognizione, senza ombra di dubbio, introduttiva in ragione della frammentarietà e della disomogeneità delle informazioni; infatti lo squilibrio tra amministrazioni con un livello di informazioni puntuali ed approfondite ed altre con insufficiente grado di dettaglio non consente, talvolta, elaborazioni significative.

In Italia, nel corso degli ultimi anni, Agenda 21 Locale ha conosciuto uno sviluppo tumultuoso, smettendo di essere un oggetto misterioso riservato agli addetti ai lavori per diventare uno strumento di governo a disposizione delle autorità locali per lo sviluppo sostenibile.

Agenda 21 Locale suscita, in prima battuta, reazioni di tipo emotivo. Può indurre un'adesione senza riserve perché percepita come strumento utile a correggere le imperfezioni della realtà; al contempo, può incutere timore, fino al rigetto, per il suo carattere invasivo. Certo è che Agenda 21 Locale non lascia indifferenti.

Gli entusiasmi e le aspettative di Agenda 21 Locale come pratica finalizzata alla sostenibilità delle politiche locali rendono opportuno l'approfondimento di aspetti teorici e metodologici al fine di rendere disponibili a decisori, cittadini, politici informazioni e strumenti di valutazione.

Riteniamo che Agenda 21 Locale rappresenti una opportunità di tale rilevanza da imporre un approfondimento del livello di analisi ed un affinamento degli strumenti.

Il radicamento a solide basi teoriche riduce il rischio che Agenda 21 Locale diventi il libro dei sogni degli amministratori locali.

Avviare da subito un programma di ricerca, in contemporanea alla diffusione delle Agende 21 Locali, consente al CNEL di seguire il processo nel suo evolversi ed esaminare "a caldo" gli eventi, in tutta la loro diversità e nei tanti sviluppi che si susseguiranno.

Agenda 21 Locale può rappresentare un contributo significativo ad una rivoluzione silenziosa, frutto della domanda di cambiamento proveniente dalle comunità locali. Sembra deteriorato il patto di rappresentanza, la ricerca di nuovi equilibri è l'impegno di tutti. I politici cercano strade per ricostruirlo, i cittadini modi per determinare le scelte locali, la burocrazia cerca stili decisionali per affrancare le proprie scelte dalle dinamiche dell'agone politico.

I componenti della *policy community*, per ragioni differenti, pensano a Agenda 21 Locale come un grimaldello per forzare nella direzione del cambiamento. Certo è che, interessi alla qualità della politica locale si intrecciano a interessi di potere locale.

Agenda 21 Locale non rappresenta la panacea alle inefficienze locali. Il rischio è che gli adepti di A21L la vivano come strumento pervasivo capace da solo di cambiare la sostanza delle politiche locali.

A21L è un gioco su scala locale terribilmente serio ed importante, tuttavia, in mano agli attori rimane il pallino della politica; *A21L è un mezzo per politiche locali sostenibili, i fini sono tutti da inventare ed è il sistema decisionale locale chiamato a farlo.*

Lo studio e l'analisi di A21L non può riguardare un ristretto numero di specialisti politici, di funzionari pubblici o la comunità scientifica; ragionare intorno ad A21L significa ragionare sì sullo sviluppo sostenibile, ma anche riguardo le questioni di democrazia locale e della sua concreta praticabilità.

A21L sembra essere una risposta efficace al problema rappresentato dalla redistribuzione del potere decisionale tra gli attori locali. La decisione non è più oggetto che riguardi esclusivamente le istituzioni. Per il futuro della democrazia locale risulta decisivo il modo attraverso cui si riuscirà ad includere i cittadini nel processo decisionale.

Il principio di sussidiarietà e l'Agenda 21 Locale rappresentano i più significativi esempi di applicazione di questa idea.

In generale, la ricerca ha analizzato l'essenza dell'Agenda 21 Locale focalizzando quei tratti distintivi che ne fanno uno strumento di *policy* pubblica così rilevante.

In particolare, attraverso la lente del *policy making* e la metodologia di valutazione delle politiche pubbliche è stato analizzato il processo di A21L ed evidenziati elementi e circostanze che ne favoriscono o ostacolano la definizione e la messa in opera, e tra questi, il ruolo delle burocrazie locali nella messa in opera della A21L.

Dopo questa premessa, il secondo capitolo analizza il profilo delle amministrazioni pubbliche italiane coinvolte nel processo di A21L in relazione ad alcuni indicatori di tipo sociale ed economico. L'obiettivo è identificare elementi caratterizzanti e ricorrenze.

Sono state inoltre analizzate le ragioni "profonde" e le ragioni "dichiarate" per cui un'amministrazione è spinta ad attivare una A21L. Nello stesso capitolo è stato identificato, per quanto possibile, il grado di messa in opera della A21L nelle varie amministrazioni.

Il terzo capitolo riferisce circa le ragioni che spingono le amministrazioni locali a fare A21L e le loro aspettative.

Il quarto capitolo è un'analisi qualitativa circa le modalità di definizione e di messa in opera delle Agende 21 Locali. In particolare sono prese in considerazione le modalità di attivazione ed il modello di partecipazione, i contenuti e le modalità di utilizzo e diffusione dei rapporti sullo stato dell'ambiente ed i set di indicatori selezionati.

Il quinto capitolo indaga le modalità di organizzazione delle amministrazioni per fare fronte alle esigenze dell'A21L; quali sono le forze messe in campo, quali risorse sono necessarie, come organizzare la struttura dell'ente.

Il sesto capitolo fornisce indicazioni circa il contesto normativo e programmatico che ha favorito lo sviluppo di A21L. Si fa riferimento a normativa, programmi e documenti di livello comunitario, nazionale, regionale. Sono state verificate le modalità attraverso le quali A21L è recepita e trattata a livello di governo centrale e degli enti pubblici periferici ed il ruolo ad essa assegnata per la definizione delle politiche locali.

1.1 La metodologia della ricerca

Quale ricerca ?

In questi anni si è registrato un crescente interesse nei confronti della A21L, interesse che, soprattutto nell'ultimo anno, ha comportato un vorticoso susseguirsi di programmi, progetti, convegni, iniziative. Questa crescita di interesse ha avuto come diretta conseguenza l'incremento della domanda di strumenti di lavoro che fossero in grado di fornire un aiuto adeguato alle comunità locali italiane per "fare" la A21L.

Le "Linee guida per le Agende 21 Locali" stilate dall'ANPA e le due edizioni della ricerca del WWF e Avanzi circa lo stato di attuazione dell'Agenda 21 Locale in Italia hanno messo a disposizione di tecnici ed operatori una serie di informazioni complete ed utili con il risultato di accrescere il numero di amministrazioni attive in processi di A21L.

L'impulso alla diffusione dell'A21L assicurato dalla nascita del Coordinamento nazionale delle Agende 21 Locali, e dalla recente costituzione dell'Associazione, ha completato l'offerta in termini di circolazione delle informazioni e di messa in comune delle esperienze.

Recentemente anche l'ENEA ha stilato un accordo di programma con il Ministero dell'Ambiente per iniziative pilota di Agenda 21 Locale in città di dimensioni medio-piccole (30-60.000 abitanti).

A fronte di questa offerta informativa e di una realtà caratterizzata da rapida evoluzione, ci si è interrogati sui temi su cui concentrare l'analisi, le aree da approfondire, le informazioni da selezionare ed elaborare perché questa indagine rappresenti uno strumento che dica qualcosa in più nella "cassetta degli attrezzi" delle comunità locali.

Gli aspetti qualitativi della A21L

La A21L è un processo che consente di definire e mettere in opera politiche locali settoriali sostenibili. La dimensione locale, l'identificazione degli obiettivi di sostenibilità, la costruzione condivisa di un piano d'azione, la misurazione del livello di sostenibilità dello sviluppo sono i tratti distintivi di una A21L.

Se queste sono le caratteristiche principali di A21L, si può pensare ad una indagine che dia conto sia degli aspetti "quantitativi" della A21L sia di quelli "qualitativi": accanto alle indicazioni su quali comunità locali siano attive e dove siano localizzate, pare infatti indispensabile dare conto di come le comunità si stiano organizzando per dare vita a processi locali di sviluppo sostenibile. Alla luce di queste considerazioni, la parte qualitativa dell'indagine rappresenta il contributo principale di questa ricerca.

Concentrare l'attenzione sugli aspetti qualitativi del processo di A21L significa analizzare le condizioni che ne favoriscono o ne ostacolano l'avvio, indagare i meccanismi attraverso cui un processo di Agenda A21L Locale si innesta in un sistema decisionale strutturato e consolidato, verificare in che misura ed in che modo riesce a produrre cambiamenti stabili nello stile decisionale e nella qualità delle politiche locali, stabilire se e come sono cambiate le modalità organizzative dell'ente per fare fronte alle nuove esigenze di multidisciplinarietà e partecipazione di A21L.

Se la politica pubblica è un unicum per via delle interdipendenze, allora il processo va descritto, e raccontato. La descrizione del processo diviene la modalità precipua per rendere conto del carattere complesso e multidimensionale delle politiche in questo senso quando il processo di policy "è stato completamente descritto e le sue caratteristiche salienti identificate, allora le variabili indipendenti rilevanti si presentano quasi da sole".

L'analisi delle politiche pubbliche e l'assessment democracy

Per l'analisi qualitativa del processo di A21L si è ritenuto utile prendere a prestito le metodologie e lo strumentario dell'analisi delle politiche pubbliche ed in particolare quelli relativi al *policy making*.

Lo studio del *policy making* ha, come oggetto privilegiato di analisi i processi di definizione, messa in opera e controllo della politica pubblica; attraverso la strutturazione in fasi consente la ricostruzione analitica del decorso di una politica pubblica. Il *policy making* concentra la propria attenzione sui comportamenti decisionali dell'autorità pubblica, sulle interazioni tra gli attori (pubblici, privati, collettivi, individuali), sulla distribuzione del potere decisionale, su come vengono distribuiti costi e benefici.

L'Agenda 21 Locale, vista come una metodologia per la definizione di una politica pubblica locale caratterizzata da sostenibilità ed equità, dalla verifica degli aspetti ambientali e dall'utilizzo di indicatori, rientra a pieno titolo nell'ambito di indagine del *policy making*.

Per la valutazione dei processi di Agenda 21 Locale, sono stati inoltre utilizzati alcuni dei criteri di *assessment democracy* sviluppati per la misurazione delle performance di democrazia in una comunità. In particolare, si è fatto riferimento agli aspetti decisionali e formali come elemento di garanzia di democraticità e, per il nostro caso, di sostenibilità.

1.2 Le scelte metodologiche

Le ragioni generali

Agenda 21 Locale è un processo caratterizzato, quantomeno nelle fasi iniziali, da estrema fragilità ed esposto alle fluttuazioni ed agli umori locali. Il suo consolidarsi dipende dalla capacità dei promotori di pilotare l'integrazione e prevedere gli impatti che potrà avere sul sistema decisionale locale.

Gli enti italiani, anche quelli più attivi, sono all'inizio del processo di Agenda 21 Locale. La metodologia proposta, sviluppata ed integrata da informazioni che via via si andranno a produrre e sedimentare, potrà fornire una chiave di lettura e di interpretazione dell'Agenda 21 Locale in termini di *policy*.

Le ragioni specifiche

L'analisi alla luce del *policy making* e dell'*assessment democracy* consente:

- di analizzare la A21L come processo *bottom-up* delle politiche locali.

La preferenza accordata ad un sistema in cui la qualità ambientale è garantita da un patto volontario spinge verso un approccio simile a quello *bottom-up*, che presuppone un forte coinvolgimento delle parti, una condivisione degli obiettivi, un sistema di controllo delle performance, un sistema sanzionatorio per i *free-riders*.

- di acquisire informazioni sugli aspetti dinamici del processo.

La politica locale di tipo *bottom-up*, come nel caso delle Agende 21 Locali, è un processo aperto in continua evoluzione che fa intravedere il momento della fine, poiché si riformula e si rimodella in relazione alle retroazioni ed ai mutamenti di vincoli e circostanze.

- di dare adeguata rilevanza agli attori nei processi di Agenda 21 Locale.

Nel processo decisionale relativo alla messa in opera delle Agenda 21 Locale, visto dalla fase di avvio, gli attori risultano essere decisivi.

- di concentrare l'attenzione sulla fase di attuazione.

E' in fase di attuazione che si giocano equità e sostenibilità e che si determina l'effettiva allocazione di risorse, spesso scarse, tra individui e gruppi sociali.

L'analisi della Agenda 21 Locale attraverso la lente della *policy making* consente inoltre di agganciare la valutazione di Agenda 21 Locale a metodologie e fornisce un supporto teorico per fare uscire l'Agenda 21 Locale dallo specifico campo dei pianificatori e degli esperti di ambiente e farla interagire con competenze ed esperienze maturate in ambito della scienza politica e della sociologia.

I limiti dell'indagine

Il limite dell'indagine è rappresentato dalla disomogeneità delle informazioni: presso alcuni enti la documentazione che testimonia del processo di Agenda 21 Locale è rintracciabile e le informazioni sono copiose e qualitativamente rilevanti. Presso altri, le informazioni sono scarse ed il percorso dell'Agenda 21 Locale è affidato alla "testimonianza orale" ed alla memoria dei funzionari.

Uno dei risultati dell'indagine è mettere a disposizione dell'autorità pubblica strumenti per individuare e registrare le informazioni rilevanti al controllo ed alla valutazione del processo di Agenda 21 Locale. Informazioni, queste, spendibili in ambito locale per il controllo e la correzione del processo ed in ambito nazionale, in forma aggregata, per la verifica dello stato di attuazione dell'Agenda 21 Locale.

Il lavoro di ricerca

La ricerca è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario (**Allegato 1**) che è stato inviato ai referenti (**Allegato 2**) di tutte le comunità che hanno avviato una Agenda 21 Locale.

Il numero complessivo di questionari inviati è stato 191, tramite fax, posta ordinaria o posta elettronica. Hanno risposto al questionario 56 referenti (il 29,3% del totale) (**Allegato 3**).

E' stata poi realizzata un'ulteriore indagine telefonica per conoscere le ragioni della mancata risposta al questionario, dalla quale è emerso come "motivo principale" la scarsa maturità del processo di A21L: molte amministrazioni, avendo appena avviato l'iter, hanno ritenuto prematuro rispondere a questioni, sulle quali non ritenevano possedere sufficienti informazioni.

Un altro supplemento di indagine telefonica è stato poi svolto verso i referenti che avevano risposto per conoscere altri elementi non ricompresi nel questionario.

Infine sono state realizzate alcune interviste a testimoni ritenuti rilevanti: il Ministero dell'Ambiente, l'ANPA, l'ENEA, l'ICLEI, le Province di Modena, Ferrara, Milano, Cremona, le Regioni Liguria e Lombardia, i comuni di Pavia, Roma, Ancona, Bobbio Pellice, Marsala, (l'elenco è riportato alla fine del volume).

Le risposte sono state poi classificate secondo una griglia di lettura, utilizzando a tale scopo il manuale dell'ICLEI, al fine di tematizzarne gli argomenti.

Per la parte quantitativa sono stati invece utilizzati i dati ISTAT, di fonte Sole 24 Ore e i dati provenienti da rilevazioni dirette al fine di stabilire le correlazioni necessarie alla redazione del capitolo secondo.

I punti essenziali della ricerca

1. Quanti enti e quanto territorio

Le amministrazioni coinvolte nel processo di A21L, a Settembre 2000, sono 191, di cui 151 Comuni, 25 Province, 5 regioni, 3 Comunità montane, 4 Enti parco, 1 Patto territoriale e 2 ARPA; i comuni coinvolti coprono il 5,3% della superficie del territorio italiano e il 21,8% della popolazione totale. L'importanza di A21L è confermata dal fatto che oggi, in Italia, questa coinvolge 1 cittadino su 5. Altri 33 enti (29 comuni, 3 province, 1 comunità montana) si sono aggiunti nel periodo settembre – ottobre 2000.

2. A che punto è arrivata la messa in opera dell'A21L

Gli enti "apprendisti", quelli che hanno intrapreso da poco tempo il percorso di A21L, rappresentano il 42,3%; gli enti "praticanti", quelli che hanno già adottato formalmente la Carta di Aalborg, rappresentano il 30,8%; gli enti "pionieri", che hanno predisposto programmi di attività specifica o il Piano d'azione locale, rappresentano il 26,9% dei soggetti attivi in processi di A21L.

3. L'A21L non è uno strumento dei territori ricchi

Esiste una certa relazione tra il "grado di benessere" di un territorio e la sua capacità di attivare una A21L; ma il criterio del tenore di vita non è tale da spiegare il processo. Tra le amministrazioni che hanno avviato A21L esistono quelle ricche che lo vedono come un fattore di eccellenza e di promozione territoriale e quelle meno ricche, che lo considerano una leva di sviluppo, che, garantendo una rete con i "migliori", potrebbe facilitare l'occupazione

4. L'A21L è ancora uno strumento per i sistemi urbani

In Italia, tra le 26 province che a livello comunale hanno una percentuale di popolazione coinvolta in processi di A21L superiore al 30%, si è osservata un'alta incidenza della popolazione ricompresa in "sistemi urbani" e in città, come se A21L fosse un sinonimo esclusivo di "città sostenibile". In parte deriva dalla caratterizzazione urbana della penisola, in parte dalla sua scarsa diffusione nelle aree rurali dove, al contrario, il suo sviluppo si potrebbe avvalere di reti fiduciarie forse più consolidate.

5. La preconditione dell'A21L è il capitale sociale dell'area

La principale preconditione che permette l'adozione di A21L è sicuramente il grado di fiducia e cooperazione preesistente tra i soggetti che possono partecipare a tale

processo. Adottando a tal proposito il “numero di associazioni culturali, artistiche, ricreative per 100.000 abitanti” emerge che tra i primi 20 posti di questa classifica rientra il 46,2% delle prime 26 province A21L e che un altro 30,7% è collocato nella prima metà della classifica delle province ad alto grado di associazione.

6. La percezione pubblica dell’A21L: uno strumento ambientale ma non adatto a risolvere i gravi conflitti ambientali

L’A21L è percepita, non solo dalla cittadinanza in senso largo, ma anche dagli interlocutori privilegiati (amministratori, partecipanti al Forum, parti interessate, et.) come uno strumento di intervento ambientale.

Tale percezione è rafforzata dal contenuto del Rapporto sullo Stato dell’Ambiente che dovrebbe includere anche elementi di valutazione economica e sociale (demografia, qualità della vita) della sostenibilità ma che si limita a descrivere e quantificare stato e pressione per settori e componenti ambientali (acqua, aria, rifiuti, mobilità, et.).

Il paradosso è che pur essendo considerato uno strumento ambientale l’A21L non è considerato uno strumento valido per la risoluzione dei conflitti presenti nelle aree ad alto degrado ambientale: infatti solo il 3% delle amministrazioni dei 685 Comuni “ad elevato rischio di crisi ambientale” hanno avviato l’A21L.

7. La percezione soggettiva dell’A21L: uno strumento di democrazia e partecipazione per il buon governo locale

I protagonisti, al contrario, percepiscono l’A21L come un entusiasmante processo di coinvolgimento e partecipazione, un nuovo luogo della politica, che permette di condividere le scelte ed ascoltare le opinioni dei cittadini. Uno strumento per rendere piena ed effettiva la democrazia, non quindi uno strumento aggiuntivo ma un “nuovo modo” per ridefinirne i contenuti.

8. Le molte Agende 21 Locali

L’A21L si presenta come un processo con caratteristiche simili in tutte le aree, ma in verità le “ragioni profonde” delle A21L sono differenti a seconda dei “target” di riferimento: nelle aree ricche è uno strumento per raggiungere l’eccellenza, nelle aree ad “elevato standard di servizio” è uno strumento di miglior qualificazione ambientale del servizio; nelle aree partecipate è uno strumento di riqualificazione della partecipazione; nelle aree a “scarsa partecipazione politica” è un aiuto alla rivitalizzazione del tessuto democratico; nelle aree in ritardo di sviluppo è infine uno strumento per migliorare lo sviluppo, l’occupazione e il benessere. Diverse A21L per diversi “segmenti”, ma quanto sono adattati alle singole esigenze gli strumenti ?

9. Un passaggio obbligato: da strumento ambientale a strumento per lo sviluppo sostenibile

L’Agenda 21 Locale, processo partecipativo per eccellenza, dovrebbe porre al centro della sua attenzione le diverse componenti del benessere umano e le azioni necessarie al suo miglioramento, non esclusivamente la dimensione ambientale.

Tornare quindi ai fondamenti dello sviluppo sostenibile, evidenziandone i suoi obiettivi di miglioramento della qualità della vita e di realizzazione delle potenzialità degli esseri umani, nei limiti della capacità di carico della terra, nella stessa direzione dei documenti dell'UNDP, del Caring for the Earth e dello studio britannico del Local Government Management Board.

10. I benefici dell'A21L: le economie di integrazione

Cosa risparmia chi avvia l'A21L?: risparmia tutti i costi connessi alla “non integrazione” delle politiche settoriali. L'A21L è infatti il principale strumento che permette di integrare “a monte” le scelte, evitando che una politica settoriale produca effetti su altri settori tali da richiedere l'impegno di risorse economiche pubbliche per “compensarne” i danni. Questo beneficio a volte non è percepito, è occulto: uno dei compiti di una “dimostrazione” sarebbe quello di quantificarlo in termini monetari.

11. La variante italiana dell'A21L: sono le amministrazioni e non la società civile ad avviare il processo

I soggetti che più degli altri si sono attivati per promuovere processi di A21L sono i rappresentanti politici ed il personale tecnico (complessivamente pari al 65% dei casi); in rari casi l'A21L è stata promossa da una organizzazione esterna all'amministrazione locale (associazione ambientalista). Si può trattare di una debolezza strutturale della società civile, di una carenza di fiducia in tale strumento da parte delle parti interessate oppure di un suo utilizzo quale “strumento di consenso” più che di partecipazione.

12. L'importanza del Forum come spazio del policy network

Il Forum è il luogo della messa in rete degli attori locali e rappresenta lo spazio del *policy network*, nuova forma del governo politico, della sostenibilità locale.

Una variabile chiave per l'efficace funzionamento ed il grado di successo dell'A21L è quindi la sua configurazione: non la qualità degli attori o la sua tipologia ma la densità della rete, la presenza di élite consapevoli, la sua “chimica”.

Perché il Forum svolga le proprie funzioni, non è sufficiente un generico interessamento al processo decisionale di coloro che vi prendono parte: è necessario il reciproco riconoscimento degli attori e delle aspettative, la loro autonomia (per rendere veramente democratiche le riunioni) e il loro grado di legittimazione (servono persone responsabili delle proprie organizzazioni), la formalizzazione e la condivisione delle regole di funzionamento, la sua legittimazione da parte delle istituzioni locali.

13. La necessità di una Cabina di Regia

Il tema costante di tutto il processo di decisione di A21L è quello di adottare a livello strategico il principio della sostenibilità e favorire la presa in considerazione a monte degli aspetti ambientali delle scelte al fine di rendere più efficaci, efficienti ed economiche tali scelte sul versante della tutela dell'ambiente, dell'equità sociale e dell'uso delle risorse. Un ostacolo può essere rappresentato dalla primazia assunta in tale processo da alcuni assessorati (territorio, urbanistica, ambiente) e dal rischio che ciò crei nuove resistenze all'obiettivo dell'integrazione: per ovviare a ciò serve

un'integrazione dei decisori in una Cabina di Regia (coordinata, nel caso dei Comuni, direttamente dal Sindaco) per condividere la definizione di priorità, risorse, modalità d'intervento e di comunicazione. Una tale task force deve vedere coinvolti, con modalità differenti da amministrazione ad amministrazione, anche i responsabili dei Piani Esecutivi di Gestione e deve essere individuata attraverso atti formali da parte della Giunta o del Consiglio.

14. L'A21L nella Programmazione Settoriale

Uno degli obiettivi dell'A21L è quello di stabilire e favorire la coerenza tra principi, obiettivi ed azioni per lo sviluppo sostenibile. Si è ancora in ritardo però sull'adozione del concetto di pianificazione integrata, che non dovrebbe nascere dalla mediazione tra l'A21L e i piani di settore, ma quale emanazione diretta del processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale. In questa direzione sono due le difficoltà registrate: la prima deriva dalla coesistenza di strumenti di pianificazione a diversi livelli di governo (regionale, provinciale, comunale) i quali non tutti possono avere adottato una A21L, la seconda deriva dalla concreta capacità di integrazione tra pianificazioni settoriali che rispondono a diversi criteri ispiratori.

15. Il ruolo fondamentale dei funzionari: la manutenzione del processo e i rischi di sovrapposizione

Nel caso dell'A21L il management pubblico è divenuto il principale promotore di innovazione; sono molti i casi in cui i funzionari si sono trasformati in *devoti* dell'A21L. I funzionari hanno trovato terreno fertile nei bisogni di assessori e sindaci che, da parte loro, hanno saputo vedere in A21L uno strumento di governo utile a perseguire obiettivi di sviluppo, tutela ambientale e positiva visibilità. Si corre però il rischio di una forte sovrapposizione dei funzionari, chiamati a coprire ruoli che possono sovrapporsi a quelli squisitamente politici: il rischio forse è ineliminabile ma il grado di attenzione per evitarlo deve essere il massimo.

16. L'A21L come leva del cambiamento organizzativo

Non esiste, in linea di principio, una tipologia di organizzazione dell'ente locale più permeabile all'A21L: è pur vero che le strutture "a matrice", informate alla dialettica organizzativa tra funzioni di staff e di line, presentano una maggiore capacità di rispondere positivamente agli stimoli del processo. Infatti il principio della sostenibilità si pone come "verticale" rispetto alle azioni dei diversi settori nei quali è ripartita la pubblica amministrazione locale, ed a garanzia del suo rispetto andrebbe posto un servizio di audit per la sostenibilità (A21L). Tale funzione di staff potrebbe fornire un supporto ai vari assessorati (servizi di line) garantendo il giusto impulso al processo.

Le diverse azioni locali, si configurerebbero come vere e proprie unità progettuali confluenti nel Piano di Azione Locale, frutto di un lavoro di gruppo, a cui rispondono dirigenti di line e di staff, e coordinate dalla Cabina di regia dell'A21L.

17. Aumentare la conoscenza del processo per ridurre le barriere all'entrata

Una grande barriera all'entrata è costituita dal fatto che le amministrazioni che avviano l'A21L hanno la sensazione di varcare una soglia ed "entrare al buio" in un processo, lungo e complesso. Per ridurre le barriere, alle amministrazioni non servono tanto delle risorse economiche (forse sarebbero utili dei meccanismi premiali) quanto un "paniere di informazioni" sulle caratteristiche di A21L.

E' quindi necessario innanzitutto un impegno nella formazione dei dirigenti, dei funzionari e dei dipendenti per formare due figure: gli attivatori/manutentori del sistema e gli attuatori e diffusori delle politiche per l'Agenda 21 Locale

18. Una giusta velocità al processo

Altro elemento di conoscenza che occorre mettere a disposizione di chi avvia il processo è quello relativo alla sua durata e alle attività dettagliate che in esso si prevedono di svolgere. Il processo di A21L, secondo le attuali esperienze, dura dai 36 ai 48 mesi, anche se qualche ente locale di grande dimensione, dovendo risolvere problemi di condivisione e coordinamento, considera tali tempi come "minimi". Ma è fondamentale che ogni ente e il Forum trovino loro stessi la giusta velocità del processo, che dipende inevitabilmente dalla qualità del capitale sociale dell'area e dall'impegno dei soggetti coinvolti. Inoltre, viste le "cadute di tensione" che un processo così lungo implica, è necessario che il manutentore di A21L sia in grado di evitare gli affievolimenti, pianificando le accelerazioni quando questo si rende necessario.

19. I costi dell'A21L

Altro fattore la cui preventiva conoscenza aiuta le amministrazioni a pianificare le fasi di A21L è quello dei costi. Una corretta implementazione dell'A21L, per la coesistenza di costi fissi e di costi variabili direttamente proporzionali alla dimensione demografica del comune di riferimento, dovrebbe prendere in considerazione una curva di costo ad U, il cui braccio dopo il punto di minimo si presenta con un andamento leggermente appiattito verso il fondo: i costi procapite più bassi si trovano per dimensioni demografiche vicini ai 100.000 abitanti. In valore assoluto tali costi sono compresi, a valori reali, tra 350 e 2.600 lire p.c. e, a valori standard, tra 500 e 1.000 lire p.c.

20. La dimensione ottimale

Infine, altro elemento che può costituire una "barriera all'entrata" nel processo da parte di nuovi enti, è quello relativo alla dimensione ottimale per l'avvio di A21L. L'esperienza concreta ha permesso di stabilire che questa, sia per ragioni extraeconomiche che di costi unitari di implementazione, riguardi un territorio con una dimensione demografica compresa tra i 100.000 e i 200.000 abitanti.

Le microcomunità dovrebbero trovare, attraverso il coinvolgimento di enti a scala sovracomunale (province, comunità montane, enti parco) o mediante iniziative autonome, attorno a comuni che diventano leader sul campo, le modalità per coordinare le iniziative dei singoli comuni. Le aree metropolitane, al contrario, dovrebbero affiancare alle A21L comunali, altre A21L su scala più ristretta, a livello di quartiere, circoscrizione, distretto, scuola, adottando una struttura "a stella".

2. Le amministrazioni locali coinvolte nell'Agenda 21 Locale

Il dato di partenza da cui ha preso il via la stesura del Rapporto è il numero di amministrazioni pubbliche italiane che hanno dato avvio all'Agenda 21 Locale.

Le amministrazioni coinvolte, a Settembre 2000, erano 191, di cui 151 Comuni, 25 Province, 5 regioni, 3 Comunità montane, 4 Enti parco, 1 Patto territoriale e 2 ARPA (tabelle 1 e 2).

I 151 comuni coinvolti in processi di A21L rappresentano il 18,6% degli 8.102 comuni italiani, amministrano circa il 5,3% della superficie del territorio italiano, dove risiedono 12.552.369 abitanti, ovvero il 21,8% della popolazione totale (figura 1): si può quindi affermare che, sulla base dell'ultima rilevazione, 1 abitante su 5 partecipa oggi, in Italia, a processi di Agenda 21 Locale.

Sono inoltre 26 le province che hanno una percentuale di popolazione coinvolta in processi di A21L superiore al 30%: si tratta quindi del 25,2% del totale delle province italiane (tabella 3).

A tutt'oggi la distribuzione geografica (figura 2) degli Enti vede la maggioranza ancora concentrata nell'Italia Centro-Settentrionale (124 Comuni, di cui 95 al Nord, 17 Province, 5 Regioni, 2 Enti Parco e 3 Comunità Montane), ma forse non è prematuro prefigurare l'inizio di una controtendenza che vede un maggiore coinvolgimento del Meridione dove, al momento, A21L è ancora nella fase di avvio, ma inizia a diventare quantitativamente significativa, visto che coinvolge 27 comuni, 8 province, 1 patto territoriale e 2 enti parco.

Tali Enti sono distribuiti, in percentuali differenti, su tutto il territorio nazionale, con la sola eccezione della Valle d'Aosta, ed interessano aree urbane e rurali estremamente diversificate per dimensione e posizione.

Ad esempio, il comune più piccolo per estensione territoriale è San Ponso in provincia di Torino, 2,2 Km², il più grande invece è Roma 1.285,30 Km²; la capitale è anche il comune più popoloso mentre il comune di Chiesanuova (To) conta 203 abitanti.

Piccoli paesi di montagna, zone rurali così come grandi città, capoluoghi di provincia e regione hanno dato avvio al processo di A21L. La varietà degli Enti coinvolti, la diversità di temi e istanze di cui sono portatori, inducono una prima constatazione: A21L è percepita come uno strumento molto versatile, capace di rispondere alle esigenze di soggetti tanto diversi, liberi di identificare ognuno la propria metodologia lungo il sentiero dello sviluppo sostenibile ed ognuno le proprie ragioni per aderirvi.

Inoltre, considerando che il processo iniziato con la Conferenza di Rio nel 1992 è arrivato in Italia solo nel 1994 ed ha avuto le sue prime ricadute amministrative solo a partire dal 1996, non si può non osservare come A21L si sia diffuso rapidamente in tutta la penisola.

Rispetto a una fase iniziale in cui le iniziative erano concentrate in Emilia Romagna, Toscana e Piemonte, il processo, oggi, si è arricchito di altre significative esperienze in tutto il territorio nazionale, soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia (*figura 3*).

Ben 67 province registrano nel loro territorio almeno un'esperienza di A21L con un significativo arricchimento dal punto di vista qualitativo, sia a livello urbano che rurale, dove si sperimentano forme di partecipazione sempre più complesse.

2.1 Classificazione dei comuni secondo il numero di abitanti

I 151 Comuni oggetto dell'indagine sono stati ripartiti secondo il numero di abitanti in quattro classi: “microcomunità” con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, “comuni medio-piccoli” con popolazione compresa tra 3.001-20.000 abitanti, “comuni medio-grandi” con popolazione compresa tra 20.001-100.000 abitanti e “comuni grandi e metropoli” con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (**tabella 4**).

Il 20,5% dei comuni sono “microcomunità” e sono concentrati in Piemonte, eccetto 4 Comuni liguri, 1 campano, e 1 friulano, 1 calabrese e 1 toscano. I 18 comuni piemontesi, insieme ad altri 4 di dimensione medio-piccola, stanno portando avanti un esperimento di A21L coordinata sul territorio da parte dell'Ente Parco Canavese.

Questa esperienza, nata come Progetto Pilota della Regione Piemonte, in un'area che presenta caratteristiche territoriali estremamente diversificate e una situazione di degrado sociale diffuso, è un primo esempio di adattabilità del processo alle esigenze specifiche del territorio.

Sempre all'interno della classe “microcomunità e comuni “medio-piccoli” non è raro trovare, soprattutto nella fase di avvio, Enti che si propongono come promotori del processo nel proprio bacino territoriale, diffondendo così il processo alle amministrazioni limitrofe, preferibilmente di grandezza omogenea, per tentare di affrontare e risolvere in modo razionale problematiche comuni tentando di scavalcare i ristretti confini amministrativi.

Sul fronte opposto è interessante osservare come 9 delle 12 metropoli italiane abbiano avviato un processo di A21L e che tra queste vi siano importanti realtà del meridione come Palermo e Catania, e che, sempre nel Sud, il processo sia stato avviato da altre grandi città come Salerno, Brindisi, Foggia, Messina.

Ad ogni modo, se è vero che non esiste una dimensione minima per avviare Agenda 21 Locale, è pur vero che il maggior numero di comuni, il 40 %, sono concentrati nella classe tra 20.001-100.000 abitanti e che un altro 17 % è collocato nella classe oltre 100.000 abitanti (**figura 4**); non è sbagliato quindi ritenere che sia proprio questa la dimensione ottimale per reperire le risorse umane ed economiche necessarie al processo, senza perdere il fondamentale contatto con gli abitanti e la realtà territoriale

2.2 Classificazione dei comuni secondo l'estensione del territorio

Se A21L dimostra una grande versatilità dal punto di vista demografico anche da quello geografico è capace di adattarsi a realtà estremamente differenti per estensione e densità.

L'analisi dei Comuni secondo l'estensione geografica è stata realizzata sempre a partire da 4 classi d'indagine, *comuni piccolissimi* fino a 10 Km², *comuni medio-piccoli*, da 10,1 a 50 km², *comuni medio-grandi* da 50,1 a 200 km² e *comuni grandi*, oltre 200 Km² (**tabella 5 e figura 5**).

I Comuni piccolissimi rappresentano il 16,5% del totale e per il 64 % hanno anche meno di 3.000 abitanti; i comuni medio-piccoli, invece, rappresentano il 49% e per il 47% hanno una popolazione compresa tra i 20.000 e i 100.000 abitanti, mentre il 53% ne ha meno di 20.000.

Analogamente, i comuni con un'estensione tra i 50,1 e i 200 Km² per il 47% sono comuni medio-grandi anche dal punto di vista demografico, ovvero con un numero di abitanti compresi tra 20.000 e 100.000; da ultimo, i comuni con un'estensione maggiore di 200 Km², per la metà, hanno più di 100.000 abitanti.

E' possibile, quindi, registrare una sostanziale omogeneità nella distribuzione della densità degli abitanti.

Neanche, l'estensione del territorio rappresenta, quindi, un handicap all'attivazione del processo di A21L, caso mai potrà comportare scelte metodologiche e attuative differenti a seconda della dimensione, come si vedrà più avanti nell'analisi delle diverse esperienze maturate nel Paese .

2.3 A21L : in Italia un fenomeno urbano.

In Italia, tra le 26 province che a livello comunale hanno una percentuale di popolazione coinvolta in processi di A21L superiore al 30%, si è osservata un'alta incidenza della popolazione ricompresa in "sistemi urbani": in ben tre casi (Roma, Prato, Trieste) il dato supera addirittura il 92% della popolazione (figura 6).

In altre 11 province oltre il 70% degli abitanti risiede in un sistema urbano e soprattutto in nessuna di queste amministrazioni il valore scende sotto il 45%, tranne che nel caso di Brindisi.

A21L, infatti, sembra adattarsi bene alla struttura sovracomunale del sistema urbano, caratterizzato dalla presenza di una comune sede di offerta di servizi, con il quale interagiscono i comuni confinanti o comunque caratterizzati da un'elevata densità di relazioni con il focus del sistema urbano.

Un ambito territoriale che travalica il confine amministrativo rappresenta quindi (ed è una conferma) la dimensione ottimale per l'A21L che vuol integrare efficienza e partecipazione.

In questi bacini ottimali l'iniziativa e la solidità economica di un comune leader può promuovere un processo di collaborazione partecipata, arricchendo l'esperienza dei comuni minori senza degenerare in una polarizzazione sterile, che tradirebbe i principi fondativi dell'Agenda 21 Locale.

2.4 Classificazione dei comuni secondo le attività economiche e il tenore di vita

I Comuni oggetto dell'indagine sono stati, inoltre, ripartiti sulla base del numero di unità locali presenti nel territorio.

Tale ripartizione ha evidenziato una concentrazione del numero di unità produttive nel settore "commercio all'ingrosso e al dettaglio" nel 74% dei comuni, con una distribuzione uniforme su tutto il territorio nazionale e una percentuale sul totale delle unità locali dei rispettivi comuni pari al 36%.

Nei 151 comuni che stanno avviando il processo di A21L, solo il 14% vede una prevalenza di unità produttive nell'attività manifatturiera.

Questo potrebbe indurre a pensare che le amministrazioni che avviano il processo di Agenda 21 Locale siano aree in cui commercio e servizi oppongono scarsi ostacoli ad una concertazione in ambito ambientale.

Il dato comunale va letto alla luce del fatto che A21L ad oggi in Italia riguarda principalmente i centri urbani, dove evidentemente la percentuale di reddito prodotto dal terziario è senza dubbio più elevata che nei comuni delle cinture industriali o nelle aree rurali.

Confrontando, quindi, il dato comunale sul numero di unità produttive con il dato su scala provinciale della composizione settoriale del valore aggiunto, allora si può osservare come, dal punto di vista della produzione del reddito, vi sia una prevalenza dell'attività manifatturiera in 44 delle 73 province interessate da un processo di Agenda 21 (tabella 6).

Infatti, laddove il settore "commercio" è prevalente su scala comunale, viceversa l'attività manifatturiera è prevalente su scala provinciale, con una distribuzione geografica non uniforme all'interno della Penisola.

In particolare, le 44 province suddette, ovvero il 60,2% del totale sono concentrate nell'Italia Centro-settentrionale, Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Toscana. Delle 11 province con prevalenza nel settore commerciale metà si trovano al nord e sono aree con forte vocazione turistica come Imperia, Savona, Rimini, mentre al sud è concentrato il 12,1% delle province in cui i servizi non destinati alla vendita rappresentano il settore economico prevalente.

Un'altra osservazione interessante si ricava mettendo in relazione gli enti con la classifica provinciale del tenore di vita (Sole 24 Ore): è possibile notare come tra le

prime 26 province ben 18 abbiano iniziato un processo di A21L (**tabella 7**) e il dato sale a 22 se si considera la classifica secondo un indicatore del reddito, quale l'ammontare procapite del valore aggiunto al costo dei fattori.

Di questo gruppo ristretto 8 rientrano tra le prime 26 posizioni della classifica generale del Sole 24 Ore per benessere e 16 tra le prime 50.

Confrontando poi il dato italiano di queste 26 province con l'incidenza percentuale della popolazione dei comuni aventi PIL procapite superiore del 50% della media europea, emerge come in 7 province (sempre sulle prime 26 dove il numero di abitanti coinvolti dalle amministrazioni comunali è superiore al 30%) tali caratteristiche si associano: a Bologna e Parma oltre la metà della popolazione gode di redditi così elevati, a Modena, Firenze, Ravenna, Venezia e Reggio Emilia la percentuale si mantiene largamente al di sopra del 30%.

D'altra parte, però, 8 province, non raggiungono la soglia del 50% e non a caso la totalità dei residenti in 4 di queste, Massa Carrara, Palermo, Messina, Sassari, Brindisi e Catania rientrano tra i comuni interessati da obiettivi comunitari.

Leggendo in parallelo i dati di tali indicatori di ricchezza con gli indicatori di processo di A21L non si può non notare come le amministrazioni più opulente siano per la maggior parte anche più avanti nell'attivazione del forum, nella predisposizione dei piani d'azione locale e in genere nella predisposizione di risorse umane ed economiche "proprie" impegnate nell'implementazione di A21L.

Sull'altro fronte, i Comuni meno ricchi ricercano risorse esterne, a livello nazionale e comunitario per finanziare e quindi realizzare i propri progetti che per la maggior parte sono ancora nella fase d'ideazione.

Ad ogni modo il dato sulla ricchezza prodotta non basta a spiegare la propensione di un ente locale ad avviare l'Agenda 21 Locale: è opportuno valutare anche la "propensione ad associarsi", indicatore che misura l'efficacia di A21L come strumento di democrazia dal basso.

*Adottando a tal proposito il "numero di associazioni culturali, artistiche, ricreative per 100.000 abitanti" emerge che tra i primi 20 posti della classifica rientra il 50% delle 26 province A21L e che comunque l'80% è collocato nella parte superiore della classifica delle province ad alto grado di associazione (**tabella 8**).*

Forse non è nemmeno un caso che Firenze, la città con il maggior numero di associazioni per numero di abitanti, sia anche l'unica in cui A21L è stata avviata per iniziativa diretta delle associazioni.

Integrando, poi, tale analisi con i dati riguardanti il peso demografico dei comuni aventi caratteristica di distretto industriale, allora lo scenario si delinea ancora meglio.

Infatti, al di là del primato di Prato, distretto industriale per eccellenza, altre 10 delle 26 province hanno più del 10% della popolazione residente in distretti industriali (**figura 8**).

Anche in questo caso l'indicatore va letto come una proxy della "tendenza alla cooperazione": è infatti ben risaputo che sono proprio gli aspetti relazionali, cooperativi, fiduciari (il capitale sociale) a rappresentare il punto forte del distretto.

Si può quindi affermare che, mentre il livello di benessere o di ricchezza, pur essendo in relazione diretta con l'avvio di un'Agenda 21 Locale, non rappresenta un ostacolo insormontabile al processo, il capitale sociale, inteso come tendenza alla cooperazione, al coordinamento e ai legami fiduciari, e il capitale istituzionale (la solidità e la legittimazione sociale delle istituzioni locali) costituiscono ancora un forte elemento di discriminazione.

2.5 Agenda 21 locale come strumento di risoluzione dei gravi conflitti ambientali ?

E' interessante, invece, osservare come 21 dei 151 Comuni che hanno avviato l'A21L rientrano nelle aree che il Ministero dell'Ambiente ha dichiarato "ad elevato rischio di crisi ambientale": le amministrazioni degli altri 685 comuni che rientrano in tali aree non hanno invece ritenuto necessario aiutarsi a risolvere tali situazioni attraverso l'A21L. Analogamente solo 4 comuni, tra quelli che hanno adottato l'A21L, risulta essere ad elevato rischio idrogeologico.

Questa constatazione ci permette di affermare, senza ombra di dubbio, che l'A21L (visto che solo il 3% dei comuni degradati lo utilizza) non è ancora lo strumento per la risoluzione dei conflitti presenti nelle aree ad alto degrado ambientale.

Differente è la situazione per le 14 aree considerate "critiche" per l'elevata concentrazione di attività industriale ad elevato impatto; di queste ben 6 hanno in corso di attuazione una A21L: Genova, Livorno, Ravenna, Novara, Alessandria e Savona.

In questo caso si può correggere l'affermazione precedente affermando che quando le aree di degrado ambientale presentano caratteristiche urbane, allora l'uso di A21L quale strumento di risoluzione dei conflitti è ben maggiore

2.6 Agenda 21 Locale come catalizzatore delle azioni per il miglioramento dell'ambiente

In questi ultimi anni, si sono moltiplicate le iniziative per promuovere il tema dello sviluppo sostenibile: sull'onda della Conferenza delle Nazioni Unite a Rio de Janeiro 1992, dove sono state fissate le regole programmatiche per lo sviluppo sostenibile nel XXI° Secolo, Agenda 21 per l'appunto, il Gruppo Esperti Ambiente Urbano dell'Unione Europea ha avviato il "Progetto Città Sostenibile", all'interno del quale nel 1994, in occasione della Conferenza di Aalborg è stata lanciata la "Campagna delle Città Europee Sostenibili".

“The European Sustainable Cities & Towns Campaign” oggi coordina le diverse esperienze promosse dalle maggiori associazioni di città europee: ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), Eurocities, UTO (United Towns Organisation), WHO (Health Cities Project), CEMR (Council of European Municipalities & Regions).

Obiettivo principale della campagna è promuovere l’adesione delle comunità locali alla Carta di Aalborg e, quindi, incentivare la nascita di nuove A21L.

A livello nazionale, nel 1999, il Ministero dell’Ambiente ha istituito il “Premio per le Città Sostenibili”, che intende premiare i Comuni italiani, con popolazione residente superiore ai 30.000 abitanti, che si siano attivamente impegnati nell’attuazione di politiche ambientali di competenza locale, oppure stiano realizzando specifiche iniziative ambientali particolarmente innovative (**figura 9**).

Dei 151 Comuni che hanno avviato il processo di A21L, 79 hanno più di 30.000 abitanti e di questi il 50% compaiono tra le città la cui candidatura è stata ammessa alla 1° edizione del premio.

In particolare, 14 nella categoria da 30.001 a 50.000, 20 nella classe dai 50.001-250.000, 6 oltre 250.000 abitanti.

Le due città vincitrici nella prima categoria, Riccione ed Empoli, non hanno ancora attivato un processo di A21L, mentre tutte le altre città lo hanno già fatto.

Già nel 1998, prima del "Premio Città Sostenibile", il Ministero dell’Ambiente aveva istituito il riconoscimento e il premio “Città Sostenibile delle bambine e dei bambini” per sostenere l’impegno dei Comuni nel miglioramento della qualità della vita di bambine e bambini, con particolare attenzione ai piani urbani del traffico e alle iniziative di “Architettura partecipata”.

Il progetto che propone alle amministrazioni locali di assumere il bambino come parametro per lo sviluppo sostenibile e la trasformazione delle città, presuppone l’idea che un ambiente urbano adatto per i bambini sia garanzia di una migliore qualità della vita per tutti i cittadini.

Nel 1998, 82 comuni hanno aderito all’iniziativa “Città Sostenibile delle bambine e dei bambini”, che ha assegnato il riconoscimento a 15 amministrazioni locali, di cui 5, Ferrara, Modena, Torino, Ravenna, San Lazzaro di Savena, avevano già avviato A21L.

Nella seconda edizione, 1999, tutti questi Comuni hanno ottenuto la riconferma con l’aggiunta di Cremona e Cosenza.

Tra i progetti volti al miglioramento della qualità del vivere urbano rientra a pieno titolo "Le Città Sane", promosso dall’Organizzazione mondiale della Sanità e a livello nazionale dal Ministero dell’Ambiente per offrire ai Comuni uno strumento per l’attuazione del programma "Salute per tutti entro il 2000" a livello locale.

Delle 28 amministrazioni locali che hanno aderito a questa Campagna, 9 sono anche attuatori di A21L: Ancona, Arezzo, Bologna, Catania, Ferrara, Firenze, Foligno, Forlì, Lugo di Romagna, Monfalcone.

Dei 252 Comuni italiani che hanno meritato il riconoscimento di *Comune Riciclone*, ovvero si stanno attivamente impegnando sul fronte della raccolta differenziata, solo 13 stanno portando avanti un processo di A21L, poco più del 7% dei Comuni che rientrano nella nostra indagine. Il 50% dei comuni A21L ha un territorio compreso in aree parco pari almeno al 30% del totale (**figura 10**).

In questa carrellata di possibili indicatori di partecipazione su tematiche ambientali, possiamo inserire anche la partecipazione degli Enti Locali a progetti europei nell'ambito della linea di finanziamento LIFE.

Dal 1997 al 1999 8 sono state le amministrazioni A21L che hanno visto l'approvazione di un loro progetto : Comune di Genova, Provincia di Milano, Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, Comune di Rimini, Regione Emilia Romagna, Provincia di Bologna, Regione Umbria, Provincia di Livorno.

2.7 Agenda 21 Locale: un processo di sinistra, di destra o senza colore ?

Un'analisi degli schieramenti che governo le amministrazioni promotrici delle Agende 21 Locali ha messo in evidenza che il 97% dei processi avviati fanno riferimento al centro sinistra.

Questo dato di fatto, oltre che rappresentare una constatazione oggettiva della situazione italiana, evidenzia anche il pericolo che tale processo, qualora appartenesse solo ad uno degli schieramenti in campo, in caso di cambio delle coalizione di governo (dal centro sinistra al centro destra), potrebbe decadere di colpo.

Si tratta di un elemento che deriva non solo dalla maturità politica italiana (che non verrà discussa in questa sede) ma anche dal fatto che gli aviatori dell'A21L non sono, come negli altri paesi europei, le associazioni della società civile, ma direttamente le amministrazioni e i responsabili politici in testa.

2.8 La classificazione delle amministrazioni in base al livello di messa in opera della A21L

Per identificare con immediatezza il livello di messa in opera dell'A21L, le amministrazioni e gli enti attivi nei processi di A21L sono stati aggregati in tre categorie (**figura 11**):

- Apprendisti
- Praticanti
- Pionieri

Gli enti “apprendisti” rappresentano il 42,3% dei soggetti attivi in processi di A21L.

“Apprendisti” sono quegli enti che hanno intrapreso da poco tempo il percorso di A21L. In genere non hanno ancora formalizzato l’adozione della Carta di Aalborg o lo hanno fatto senza far seguire attività di rilievo come il forum o il rapporto sullo stato dell’ambiente.

Gli enti “praticanti” rappresentano il 30,8% dei soggetti attivi in processi di A21L. “Praticanti” sono stati considerati quegli enti, generalmente impegnati da più tempo in processi di A21L, che hanno formalmente adottato la Carta di Aalborg.

Gli enti “pionieri” rappresentano il 26,9% dei soggetti attivi in processi di A21L. “Pionieri” sono considerate le esperienze più mature che, oltre alle attività delle categorie precedenti, hanno predisposto programmi di attività specifica e hanno stilato o stanno per completare il Piano d’azione locale.

3. Le ragioni dell'Agenda 21 Locale

Una delle domande chiave per esaminare analiticamente l'Agenda 21 Locale è volta ad individuare le "ragioni profonde" che stanno dietro la volontà di un'amministrazione di iniziare un processo complesso e lungo come quello oggetto d'indagine.

La domanda è ancora più pertinente se l'impulso all'avvio di tale processo è stato fornito non dalle associazioni della società civile quanto dall'amministrazione stessa, dal suo interno. L'esame dovrebbe permettere di trovare gli elementi fondanti (talvolta non detti) dell'avvio iniziale.

Queste ragioni profonde si dovranno porre in dialettica con le "ragioni semplici" dell'A21L, quelle ovvie, manifeste, legate agli obiettivi generali definiti a Rio de Janeiro, richiamati dall'Unione Europea e, in Italia, sanciti dal CIPE.

Si tratta degli obiettivi di conservazione della natura, di riduzione del consumo delle risorse naturali e dell'acqua, della riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti, della riduzione delle emissioni e degli scarichi, del risparmio energetico e dell'eco-efficienza. Inoltre a tali obiettivi ambientali vengono associati degli obiettivi di equità sociale ed economica.

Nessuno, in via di principio, può opporre controdeduzioni rilevanti a tale semplici ragioni e non è dalla smentita dell'efficacia dell'A21L nell'affrontarle che possono venire frustrazioni eccessive. Al limite si potrebbe procedere a ri-tarare i piani di azione locale, a rivedere la cassetta degli attrezzi e l'attribuzione delle competenze, ed a verificare in modo più approfondito tempi e costi delle operazioni.

Esistono, però, altre ragioni, che rafforzano lo stimolo delle amministrazioni ad avviare i processi di A21L ed è possibile costruire, sulla base dei questionari e delle interviste svolte, uno schema che ponga in relazione le "ragioni profonde" dell'adesione all'Agenda 21 locale, con gli obiettivi a cui tali ragioni conducono, e soprattutto con le caratteristiche strutturali dei territori che partecipano, attraverso le amministrazioni, a tale processo.

Tale ragionamento conduce ad una *segmentazione vera e propria, attraverso i proponenti, dell'Agenda 21 Locale: si può quindi affermare che una proposta seria di sostegno e rafforzamento dell'A21L non può che partire da ciò che i sottoscrittori si aspettano da essa.*

Tutto ciò dovrebbe condurre non solo all'individuazione di diversi (ne abbiamo individuati 5) target di riferimento ma anche alla creazione di altrettanti strumenti, i quali si caratterizzano per le diverse accentuazioni assegnate alle singole fasi.

3.1 Le molte Agende 21 Locali

L'analisi in corso ha permesso di individuare, sulla base delle caratteristiche strutturali dei territori i seguenti segmenti:

- a) nei territori a reddito elevato e ad elevato tenore di vita, l'obiettivo dell'avvio dell'A21L diviene quello di spostare in avanti il livello di eccellenza a cui si è giunti, fornendo un ulteriore atout nella competizione territoriale internazionale;
- b) nei territori dove i servizi presentano performances elevate, l'A21L può permettere una migliore "costruzione sociale" dei servizi ed una loro estensione e qualificazione anche in senso ambientale, con una più adeguata rispondenza ai profili di domanda degli utenti;
- c) nei territori dove alto è il livello di partecipazione e di coesione sociale, l'A21L può aiutare a fornire di senso tale partecipazione, traslando "a monte" il momento della condivisione e tentando il coinvolgimento della parte giovanile della società, distante dalla politica anche se non dall'impegno civile attraverso il terzo settore e il volontariato;
- d) nei territori dove è tradizionalmente scarsa la partecipazione politica, l'A21L, attraverso l'adozione di best practices e il collegamento con "reti positive", può aiutare al coinvolgimento, alla discussione pubblica e alla rivitalizzazione del tessuto democratico, risorsa istituzionale fondamentale per la buona riuscita di qualsiasi pratica di sviluppo socio-economico;
- e) nei territori in ritardo di sviluppo o con gravi problemi di esclusione sociale, l'A21L può rappresentare il grimaldello per sperimentare le potenzialità di uno sviluppo diverso, basato sulla valorizzazione e la conservazione delle risorse naturali.

Tali considerazioni possono essere sintetizzate in una tabella:

Ragioni profonde per l'avvio dell'A21L	Obiettivi	Caratteristiche strutturali dei territori
Promuovere il territorio	Promuovere l'eccellenza del territorio, migliorare la visibilità e le performances territoriali, favorire la localizzazione e il marketing dell'area su scala nazionale ed internazionale	A reddito elevato A elevato tenore di vita
Migliorare l'efficienza delle politiche locali	Migliorare lo standard qualitativo dei servizi resi ai cittadini e agli utenti, anche attraverso un rapporto migliore, più diretto e partecipato con i fruitori	Servizi di qualità superiore
Ricerca una nuova ed efficace legittimazione politica	Migliorare la qualità della partecipazione alle scelte, stimolare la condivisione degli scenari, rafforzare il legame con le forze sociali e le parti interessate, prevenire la radicalizzazione dei conflitti	Elevato grado di partecipazione ed associazionismo Disattenzione da parte delle nuove generazioni
Fare rete con i migliori	Accelerare l'apprendimento e superare gli ostacoli legati alla scarsa tradizione civica attraverso il rapporto con le migliori esperienze amministrative sul terreno ambientale e della sostenibilità	Scarso grado di partecipazione
Sviluppare il benessere collettivo attraverso l'ambiente	Creare occupazione e ricchezza utilizzando al meglio le risorse naturali, culturali ed umane dell'area ed individuando opportunità di sviluppo legate alla protezione e valorizzazione ambientale	Elevati tassi di disoccupazione Aree rurali Aree in declino

L'individuazione delle "ragioni profonde" è fondamentale nell'economia della nostra indagine in quanto è proprio attraverso un'autosovversione di tali ragioni che

un'amministrazione si può trasformare, nel giro di un anno, da sostenitrice dell'efficacia dell'A21L a sua radicale detrattrice.

La frustrazione delle aspettative rappresenta infatti un ostacolo pericolosissimo all'affermazione di un processo che non può che presentarsi come ambizioso (sia per gli obiettivi che si prefigge di ottenere, sia per i settori che prevede di coinvolgere).

E, poiché una volta individuate delle ragioni profonde, anche il loro contrario può rivelare altre ragioni, seppur di segno opposto, è fondamentale che ciascuna amministrazione nel corso del progetto si interroghi sulla capacità dell'A21L di perseguire realmente ciò che l'amministrazione si aspetta ex ante.

E' evidente che, sebbene restino uguali le fasi costitutive dell'A21L, questi 5 target necessitano di personalizzazione degli strumenti, assegnando importanza, di volta in volta, all'elemento della partecipazione/condivisione, della "customer satisfaction", dell'informazione e della sensibilizzazione, della metodologia e del piano di azione locale ed infine della programmazione di nuove attività ed opportunità occupazionali.

3.2 L'agenda 21 Locale nelle parole dei protagonisti

Le ragioni profonde dell'A21L a volte rafforzano, altre collidono, con le definizioni che gli stessi protagonisti offrono del processo di A21L: per verificare ciò è stato chiesto alle amministrazioni coinvolte di definire con un solo termine l'esperienza che stanno vivendo.

Questa autoriflessione ha permesso di definire tale esperienza, a seconda dell'elemento messo in rilievo da parte degli intervistati, dando importanza a tre singoli aspetti dell'Agenda 21 Locale: il contenuto, le caratteristiche del processo e la sua percezione.

In termini quantitativi le definizioni che hanno ricevuto più consensi sono quelle legate ai sentimenti dei partecipanti, al loro vissuto: alcuni hanno messo in rilievo la difficoltà del processo (soprattutto in rapporto ai tempi della politica e a quelli della burocrazia), altri ne hanno evidenziato il carattere innovativo ed utopistico (come a rafforzare quella sensazione di difficoltà a cui prima si faceva cenno). Altri infine hanno utilizzato il termine "gratificante", come a evidenziare il fatto di aver partecipato ad un processo nuovo, ad altro grado di partecipazione e coinvolgimento: una sensazione nuova per molti responsabili delle amministrazioni pubbliche locali.

Il secondo aspetto messo in rilievo è quello della partecipazione, legato al suo costituirsi come un nuovo luogo della politica, dove le scelte sono condivise e le opinioni dei cittadini sono ascoltate. Una ridefinizione delle forme della politica e di quelle della partecipazione. Altri hanno legato a questo aspetto quello della prevenzione dei conflitti, in quanto la condivisione delle scelte porta ad anticipare i conflitti potenziali e a negoziarne le soluzioni.

Infine altri (pochi quantitativamente) hanno evidenziato il contenuto dell'Agenda XXI Locale, la sua tematizzazione. A tal proposito si è parlato di sviluppo sostenibile, di qualità della vita e della sua capacità di integrazione delle politiche locali. Alcuni (ma si

tratta di amministrazioni fortemente consapevoli) hanno evidenziato il carattere di lungo periodo, programmatico dell'Agenda XXI Locale, mettendone in risalto la sua forte dimensione politica.

Che cos'è l'Agenda XXI Locale ? Le risposte dei protagonisti

Per il contenuto

Un'agenda programmatica e di lungo periodo
Strumento d'integrazione delle politiche
Miglioramento della qualità della vita
Sviluppo sostenibile

Per le caratteristiche del processo

Partecipazione politica
Prevenzione conflitti

Per la percezione soggettiva dei partecipanti

Difficile
Innovativa
Propositiva
Gratificante
Utopistica

3.3 Un passaggio fondamentale: da strumento ambientale a strumento per la sostenibilità

Uno dei principali problemi che emergono dall'analisi dei questionari sull'Agenda 21 Locale riguarda il contenuto che tale agenda, per diverse ragioni, ha assunto nella concreta esperienza italiana: da noi questi temi si sono ristretti alle questioni della tutela e della salvaguardia dell'ambiente.

E' stata operata una riduzione della sostenibilità alla sua dimensione ambientale; dall'approccio sistemico in senso largo, si è passati ad un'analisi delle interrelazioni tra la sfera dell'ambiente e la sfera delle attività economiche ed umane.

I motivi di tale riduzione sono vari ed alcuni di questi possono essere così sintetizzati:

- i soggetti promotori dell'A21L sono quasi sempre l'assessorato all'ambiente, le associazioni ambientaliste o i consulenti esterni esperti in tematiche ambientali;
- il timore che la logica delle compatibilità possa annacquare "a monte", com'è successo più volte nel passato a proposito dei conflitti occupazione/ambiente, le tematiche ambientali;
- il timore che l'estensione delle tematiche prese in considerazione dall'A21L possa rallentare ulteriormente il processo decisionale;
- la difficoltà reale a quantificare gli aspetti essenziali dello sviluppo umano

Inoltre, alcuni ritengono che la questione ambientale riassume in sé le altre questioni, quelle ad esempio causa di ineguaglianza economica e sociale: si tratta di una

osservazione che, pur avendo una dose di ragionevolezza, ha il difetto di occultare la dimensione plurale dello sviluppo sostenibile.

Eppure sono molte le indicazioni che dovrebbero portare il processo in una direzione diversa: *quella che assegna all'A21L il compito di occuparsi della qualità della vita e del benessere umano (inteso come Well-Being nella prospettiva di Amartya Sen) e non solo della qualità ambientale dei territori.*

In tale direzione va anche, autorevolmente, lo studio del *Local Government Management Board*, il quale prende in considerazione, per determinare la sostenibilità di una policy: il paniere dei bisogni umani fondamentali, la salute, l'accesso all'informazione e la trasparenza, la libertà e il grado di partecipazione alle decisioni, l'accesso ai luoghi e ai servizi, il reddito, il grado di soddisfazione dal lavoro, il tempo libero e le opportunità di svago, la libertà dalle paure, la soddisfazione estetica.

A tal proposito è forse opportuno far riferimento ad alcune tesi del premio nobel dell'economia, A.Sen, che ha contribuito a ricollocare al centro dell'analisi economica la questione del benessere umano.

Tradizionalmente gli economisti hanno definito il benessere di un individuo come il paniere di beni a sua disposizione (o il reddito, che è un suo equivalente): secondo Sen, più opportunamente, *le risorse o i beni primari rappresentano solo gli strumenti per acquisire well-being* in quanto le persone, pur in possesso del medesimo paniere di beni o del medesimo insieme di opportunità, non sono in grado di attivare tali beni o tali opportunità allo stesso modo.

Ebbene questo deve essere il tema centrale dell'Agenda 21 Locale e del paradigma della sostenibilità.

Inoltre l'A21L dovrebbe monitorare anche i *"funzionamenti"* di una persona ovvero *quel che una persona è in grado di essere o di fare* (l'essere nutrito, sano, educato, il vivere nel rispetto della natura, l'aver rispetto di sé, et.) *sulla base delle sue attribuzioni* (l'accesso alle merci), e che sono costitutivi dell'essere di una persona.

Ma legata alla nozione di funzionamento c'è anche quella di *'capacità di funzionare'*: l'insieme delle combinazioni di funzionamenti che una persona può potenzialmente decidere di acquisire e che costituisce la libertà di avere benessere (libertà di *well-being*). L'insieme delle capacità può essere usato per la valutazione in modo più soddisfacente che l'insieme delle acquisizioni.

Una politica sociale non può e non deve essere valutata esclusivamente sulla base del "paniere di beni" che essa garantisce e ridistribuisce, né solo sui funzionamenti (ovvero sugli stati d'essere osservati), ma sulla più ampia base informativa dell'insieme della capacità di una persona.

L'Agenda 21 Locale, processo partecipativo per eccellenza, dovrebbe porre al centro della sua attenzione le diverse componenti del benessere umano e le azioni necessarie al suo miglioramento.

D'altronde anche il rapporto Caring for the Earth sottolinea che lo sviluppo sostenibile ha come suo obiettivo generale il miglioramento della qualità della vita (realizzazione delle potenzialità degli esseri umani) nei limiti della capacità di carico della Terra.

Non è un compito facile ma altre agenzie internazionali stanno assumendo, in alcuni dipartimenti, il medesimo approccio: ad esempio l'indice di sviluppo umano (ISU), sviluppato dall'UNDP (United Nations Development Program), potrebbe essere letto proprio in questa direzione: come un indice sintetico della longevità, delle conoscenze e dello standard di vita, che può contribuire a misurare la ricchezza nella prospettiva dell'umanizzazione delle priorità di sviluppo e costituire alleanze tra i movimenti a favore dei diritti dei consumatori, della protezione ambientale, dello sradicamento della povertà e dei diritti dei bambini.

4. Il processo di definizione e messa in opera delle Agende 21 Locali

Per ricostruire la complessità del processo di A21L, l'analisi necessita di un approfondimento articolato per alcune categorie concettuali: la natura degli attori, regole e caratteristiche istituzionali, gli stili decisionali, l'eredità in termini di politiche locali, et.

In relazione ai risultati dell'indagine ed alla elaborazione delle informazioni, di seguito sono illustrati alcuni aspetti generali (4.1) che orientano la definizione e di messa in opera di una A21L (4.2), analizzano il momento dell'attivazione (4.3), verificano il modello di partecipazione (4.4), i contenuti e l'utilizzo del Rapporto sullo stato dell'ambiente (4.5) e degli indicatori (4.6) nonché identificano i contenuti del Piano d'azione (4.7)

4.1 Gli aspetti generali del processo di Agenda 21 Locale

Gli aspetti dinamici del processo di A21L

La A21L si prefigura come “un processo che consente di pianificare politiche locali alla luce dei principi di sostenibilità”. Su questa definizione concorda la totalità delle amministrazioni contattate e degli intervistati.

Ciò di cui si intende dare conto è la “A21L in azione” così come si struttura nella realtà, nel concreto operare delle amministrazioni e degli enti.

Le interviste di approfondimento con i rappresentanti degli enti “pionieri” e dei “praticanti” hanno sottolineato come sia opportuno concentrare l'attenzione sugli aspetti dinamici del processo di A21L.

Verificare ciò che le autorità locali fanno o non fanno, le interazioni tra gli attori (pubblici, privati, collettivi, individuali), la distribuzione del potere decisionale, può risultare rilevante per almeno due ordini di motivi.

Il principale riguarda la considerazione che il processo per definire una *policy* pubblica ed il suo contenuto sono due facce del medesimo problema: applicare correttamente la metodologia di A21L diventa garanzia, “sostanza”, di una *policy* locale.

Il secondo, non meno rilevante, è che l'analisi dinamica del processo di A21L aiuta a comprendere se e come si modella il sistema decisionale locale e si riorganizza la filiera istituzionale alla luce di A21L.

Analisi formale e aspetti sostanziali del processo di Agenda 21 Locale

Alcuni fra i funzionari degli enti “pionieri” e “praticanti” avvertono la necessità di abbandonare le strutture formali del processo politico-amministrativo (parlamenti,

partiti, governo, strutture burocratiche) come sedi naturali della formulazione e implementazione delle politiche pubbliche.

Questa necessità, a loro dire, deriva dall'esperienza del concreto fare politiche pubbliche locali. Concentrarsi sulla sequenza degli eventi di una A21L, osservata lontano dalla lente delle istituzioni formali, aiuta a registrare e valutare in modo corretto la dinamica del sistema.

Alla luce di queste considerazioni la ricerca è progettata assumendo una prospettiva di "costituzionalismo empirico" in cui il processo decisionale è visto come un percorso a "linearità limitata".

La ragione principale di questa scelta risiede nella consapevolezza che una visione sequenziale e determinista dei processi di politica pubblica, una sorta di "costituzionalismo metodologico", risulta inadeguata per comprendere A21L.

L'Agenda 21 Locale da government a governance

Il superamento di un approccio formalista concentrato sulla articolazione delle competenze, tutt'al più sui comportamenti delle istituzioni pubbliche, indirizza l'attenzione verso il concetto di *governance* che è centrato sull'interazione tra stato e attori locali.

Il concetto di *governance*, che sottolinea la frammentazione, l'eterogeneità dei processi di *policy* e ridimensiona il ruolo dell'autorità locale, visto come "un attore fra gli altri", sembra affine all'idea di A21L.

Il ruolo dell'autorità pubblica

Malgrado quanto affermato, la totalità degli intervistati, pur con sfumature differenti, indica ancora *nell'autorità pubblica l'attore principale del processo di A21L*.

Tuttavia, risulta chiaro non essere la sola parte attiva poiché interagisce con gli altri attori collettivi o individuali, pubblici o privati. Un ruolo chiave dell'autorità pubblica nel processo di A21L riguarda l'approvazione del Piano d'azione locale frutto dell'attività del Forum.

Le modalità e la misura con le quali l'autorità pubblica accoglie il Piano d'Azione danno la misura dello "stato di salute" dell'efficacia di A21L.

Il ruolo della burocrazia locale nei processi di Agenda 21 Locale

L'attuazione di una A21L riguarda l'esecuzione di azioni formali, simboliche, informali, finalizzate all'applicazione di una metodologia capace di orientare i processi di definizione e controllo delle politiche locali.

Destinatario prioritario di A21L come strumento di politica pubblica è la burocrazia locale che deve porre in essere comportamenti amministrativi e rendere tecnicamente fattibili le scelte politiche.

Il ruolo centrale della burocrazia locale nei processi di A21L rappresenta, al contempo, una opportunità ed un vincolo.

E' certamente un'opportunità poiché riporta in gioco e rende visibili i comportamenti di un attore rilevante nei processi di *policy* locale il cui ruolo, talvolta, non è chiaramente percepito.

Può diventare un vincolo, poiché nella fase di messa in opera, i burocrati possono "appropriarsi" in modo discrezionale della parte tecnica e amministrativa che in A21L è particolarmente rilevante.

Per limitare questi rischi appare necessario formulare nel modo meno ambiguo possibile il percorso di messa in opera di A21L con sequenza di fasi logicamente e chiaramente connesse.

I fattori di rischio di una politica pubblica comparati con A21L

In generale, le condizioni che favoriscono la messa in opera di una politica pubblica e che vanno attentamente valutate al fine di ridurre le avarie del sistema ed il deficit attuativo riguardano:

- la chiarezza e la precisione di obiettivi

Nella metodologia di A21L gli obiettivi di carattere generale sono chiaramente stabiliti (partecipazione, verifica degli aspetti ambientali, et). Rimangono da identificare gli obiettivi specifici dell'autorità pubblica, il grado di elasticità del processo decisionale, la coerenza dell'attività del Forum, et.

- l'arco di tempo disponibile

Il fattore tempo diventa un elemento chiave della A21L.

La messa in opera "lenta" può compromettere l'esito di A21L (caduta di tensione, mutamento dello scenario locale) così come la messa in opera "forzata" si può scontrare con realtà impreparate.

- quantità e disponibilità delle risorse

La disponibilità di risorse economiche ed organizzative è condizione essenziale di una A21L. Dalle interviste realizzate sembra prevalere la necessità di risorse organizzative per la attivazione del processo.

- la prossimità tra decisore ed esecutore

La condizione della vicinanza del livello decisionale con il livello di esecuzione sembra essere pienamente soddisfatto. Questa rappresenta un elemento di successo di una A21L

- il grado di libertà e discrezionalità dell'esecutore

L'esecutore, in una visione *bottom-up* della messa in opera, diviene un elemento determinante del processo. In una prospettiva di A21L gli esecutori più che adeguarsi ai precetti devono essere parte attiva e, per ottenere ciò, è necessario stabilire strategie che riguardano gli aspetti organizzativi, di comunicazione e formativi.

Agenda 21 Locale, il Forum e la teoria del policy network

I *policy network* rappresentano nuove forme del governo politico, che riflettono le mutate relazioni tra stato e società. Il peso degli interessi organizzati, la segmentazione delle competenze pubbliche, l'ingresso di nuovi soggetti rendono poco fruttuosa la tradizionale dicotomia tra Stato (controllo verticale) e mercato (equilibrio spontaneo).

Le reti, intese come strutture a legame debole, caratterizzate da interconnessioni orizzontali, fiducia e reciprocità si collocano oltre i mercati e le gerarchie di policy. Il Forum come luogo della messa in rete degli attori locali rappresenta *il policy network* della sostenibilità locale.

L'idea di un reticolo di attori, pubblici e privati, dotati di risorse qualitative e quantitative a differente potere è coerente con la nozione di partecipazione al processo di *policy* pubblica. In particolare, è il trasferimento dell'attenzione dalla "struttura" istituzionale al sistema di "relazione", più o meno debole o istituzionalizzate o formale, che rende il concetto di *policy network* così attuale.

Il Forum come snodo dell'Agenda 21 Locale

Per la gran parte degli intervistati il Forum rappresenta l'elemento chiave di una A21L.

In questo senso sono da registrare le riserve dei rappresentanti delle Regioni e di alcune Province riferite più che alla funzione del Forum, alla sua efficacia ed alla concreta gestibilità operativa; in una prospettiva funzionale è la configurazione stessa del Forum che costituisce una variabile-chiave rilevante per la A21L.

Non è la qualità degli attori o la tipologia del Forum ma, è la densità della rete, la simmetria, la presenza di *élite*, in una parola, è la sua "chimica" a determinare il funzionamento ed il grado di successo di una A21L.

Perché il Forum svolga le proprie funzioni, non è sufficiente un generico interessamento al processo decisionale di coloro che vi prendono parte; serve, invece, il reciproco riconoscimento degli attori e delle aspettative, così come sono indispensabili permanenza e stabilità per favorire interazioni cooperative a somma positiva.

L'efficacia del Forum sembra perciò risiedere nella consapevolezza da parte di tutti gli attori del sistema che il processo di policy si sviluppa in un contesto in cui è risaputo che vi sono e vi saranno in futuro, altre questioni che necessitano di essere affrontate con una stessa metodologia.

4.2 La strutturazione in fasi dell'Agenda 21 Locale: una scelta metodologica

La strutturazione in fasi del processo di A21L è stata realizzata prendendo a riferimento il processo per la definizione e la messa in opera di A21L proposto dall'ICLEI¹. Il modello è stato confrontato con i concreti comportamenti tenuti dalle comunità locali ed emersi nel corso della ricerca.

Le fasi di A21L proposte dall'ICLEI (**figura 12**), per chiarezza espositiva e confrontabilità con i modelli mutuati dall'analisi delle politiche pubbliche, sono state aggregate e rinominate. Nella sostanza comunque gli *step* effettivi di lavoro di una A21L sembrano essere tutti presenti.

In generale, più che entrare nel merito del processo di *policy* il compito dei ricercatori è stato quello di registrarlo senza commenti, salvo poi nella fase di analisi del suo concreto sviluppo rilevarne aspetti e praticabilità.

Il processo di policy proposto dall'ICLEI

Il processo di *policy* per la definizione e messa in opera suggerito dall'ICLEI è sostanzialmente circolare. La fase di rilevazione dello stato dell'ambiente locale e la pianificazione delle azioni si salda con le fasi di monitoraggio e verifica per farne un processo dinamico che comprende i meccanismi di adattamento del processo al mutare delle variabili endogene (attori, priorità, processo) o esogene (contesto sociale, legislazione, emergenze) o per il mancato conseguimento degli obiettivi identificati.

Le ragioni che hanno orientato la preferenza per la metodologia ICLEI riguardano circostanze pratiche. Il manuale, tradotto in italiano ed inviato a tutte le amministrazioni locali, è stato uno tra i primi documenti che ha circolato in quantità significativa. Chiunque abbia in qualche modo voluto attivarsi o semplicemente informarsi circa A21L ha, con ragionevole certezza, consultato il documento.

Il documento ICLEI anche in base alle testimonianze dei funzionari, è quello più noto e diffuso presso le amministrazioni. Le Linee Guida ANPA, al momento in cui scriviamo, pare non abbiano ancora avuto la diffusione necessaria.

La tematizzazione e le aree di indagine

Per agevolare la lettura del rapporto di ricerca e l'interpretazione delle informazioni abbiamo preferito raggruppare le fasi proposte dalla metodologia ICLEI: queste sono state aggregate e rinominate tenendo conto delle tematizzazioni emerse nel corso dell'indagine.

I funzionari ed i dirigenti leggono ed interpretano A21L osservandola da una posizione privilegiata ed in virtù della loro diretta esperienza tematizzano questioni e articolano il processo in maniera indipendente da ciò che suggeriscono i manuali.

¹ Il processo qui preso a modello è quello riportato in "Guida europea all'Agenda 21 Locale" 1999 edizione italiana a cura di Stefano Pareglio per Fondazione Lombardia Ambiente

Per queste ragioni le fasi di A21L sono state raggruppate per aree che riguardano:

- l’attivazione del processo;
- il modello di partecipazione;
- il rapporto sullo stato dell’ambiente ;
- gli indicatori;
- il piano di azione locale.

4.3 La fase preliminare e l’attivazione dell’Agenda 21 Locale

Sono compresi nella fase preliminare quegli atti informali, talvolta simbolici, e formali che preludono all’attivazione vera e propria di A21L. In altre parole tutte quelle attività, interne o esterne l’amministrazione, che servono a “cucinare” A21L.

La fase di attivazione trova il suo momento conclusivo nella formalizzazione della volontà dell’ente di avviare un processo di A21L.

Le azioni preliminari: i rischi in fase di avvio

La fase dell’attivazione e le azioni preliminari all’interno dell’amministrazione non sono, in generale, percepite come elementi di criticità da parte dei funzionari.

Il 75% dei funzionari non menziona spontaneamente tra i possibili rischi di A21L tali azioni preliminari e, tra questi, sono prevalenti i rappresentanti delle amministrazioni più piccole.

Il restante 25% è costituito prevalentemente da funzionari di enti “pionieri” per i quali, invece, la fase preliminare e l’attivazione sono ritenute un “momento delicato del processo di A21L” e percepiscono con chiarezza i rischi connaturati ad un avvio poco “preparato”.

Tuttavia, il 45% dei rappresentanti delle amministrazioni affermano che uno dei rischi principali di A21L è rappresentato dal “cambio di maggioranza a fronte di una A21L poco radicata nella struttura amministrativa”.

Ciò mostra come, in gran parte dei casi, non sia sufficientemente chiaro il nesso che esiste tra le attività preliminari, interne o esterne all’ente, l’atto formale di avvio A21L e l’attuazione efficace di una A21L.

Infatti, se A21L si fosse consolidata all’interno dell’amministrazione come prassi normale di governo attraverso una attenta attività preliminare di coinvolgimento e concertazione, i rischi segnalati potrebbero essere in qualche misura ridotti.

Questa considerazione è confermata dalla circostanza che il 55% delle amministrazioni percepisce come rischioso il carente coinvolgimento di settori “altri”, rispetto a quelli che hanno promosso A21L all’interno dell’ente.

Le azioni preliminari: i promotori di A21L

I soggetti che più degli altri si sono attivati per promuovere processi di A21L sono i rappresentanti politici (assessori, sindaci e consiglieri) per il 40% dei casi ed il personale tecnico (funzionari e dirigenti) per il 25 %.

Riteniamo che la percentuale dei funzionari che hanno promosso A21L sia più elevata ma che nello stilare i questionari o nel rispondere alle interviste questi abbiano preferito dividere il merito con l'assessore o il sindaco .

In un solo caso, A21L è stata promossa da una organizzazione esterna all'amministrazione locale, in particolare una associazione ambientalista.

Altri promotori di A21L sono provincia e comune congiuntamente e l'agenzia regionale per l'ambiente. Per i parchi e le comunità montane l'iniziativa appartiene al presidente o al direttore.

Il mondo delle imprese e il sistema delle camere di commercio sembrano al momento poco attive nello stimolare, in partnership con enti e associazioni locali, l'A21L.

Per altri versi, le associazioni locali, attive sui temi sociali, sembrano non avere ancora individuato in A21L uno strumento di *policy* capace di attivare intorno ad un progetto reti di partenariato e mobilitare risorse locali.

Le ragioni possono essere rintracciate nella scarsa conoscenza della metodologia e nella percezione che A21L riguardi "quelli dell'ambiente".

Il settore che ha promosso A21L, è in larga maggioranza quello dell'ambiente, nell'85% dei casi, sia presso i Comuni, che le Province, che le Regioni.

Il settore urbanistica è stato co-promotore in almeno 2 casi tra quelli esaminati ed è percepito come il "partner naturale" in un processo di A21L. In un caso il settore ambiente co-promuove con il settore energia e la direzione territorio.

La rivincita dei funzionari

Appare significativa la circostanza che in almeno il 25 % dei casi i principali promotori di A21L siano i funzionari pubblici.

Per un lungo periodo l'amministrazione pubblica come sistema non è stata percepita come portatrice di innovazione nel governo locale.

Le innovazioni (pensiamo alle raccolte differenziate dei rifiuti) erano spesso stimulate e suggerite da associazioni ambientaliste che si facevano, al contempo, portatrici di domanda di cambiamento nel governo locale e suggeritori di strategie innovative.

In generale, i funzionari pubblici sembravano essere controparte inerte e spesso la con atteggiamento reattivo più che propositivo.

Nel caso di A21L si assiste ad una inversione di rotta: è il management pubblico il principale promotore di innovazione nel governo locale per ciò che riguarda l'ambiente e la sostenibilità.

E' il concorrere di svariate circostanze che sta favorendo un così rilevante impegno da parte dei funzionari per attivare A21L, non ultima la necessità del decisore pubblico di ricercare nuova legittimazione del proprio agire attraverso strategie innovative e misurabili.

I funzionari hanno perciò trovato terreno fertile nei bisogni di assessori e sindaci che, da parte loro, hanno saputo vedere in A21L uno strumento di governo utile a perseguire obiettivi di sviluppo, tutela ambientale e positiva visibilità.

La relazione tra i soggetti promotori e i contenuti della A21L

Quali competenze ha maturato ed in quale settore opera il soggetto che ha promosso A21L ha rilevanza per i contenuti e l'ampiezza della A21L.

La maggioranza delle A21L, pari al 80 % dei casi, è centrata quasi esclusivamente sui temi ambientali.

Nel 20 % delle A21L promosse da enti localizzati in Regioni Obiettivo 1 sono esplicitate le possibili ricadute occupazionali per l'impegno ambientale, indotto o rafforzato dalla adozione di una A21L.

Solo il 10% delle amministrazioni ha dichiarato che la propria A21L comprende obiettivi di carattere sociale.

I vincoli della politica: il caso delle recenti elezioni amministrative

Un rischio percepito come grave è porre A21L nell'arena politica del momento ed utilizzarla come "risposta" al problema politico del momento.

I temi della A21L sono stati utilizzati esplicitamente nella recente tornata elettorale per le elezioni amministrative di Comuni e Regioni.

In almeno 4 elezioni la A21L è stata inserita tra gli impegni programmatici delle future giunte.

Circa l'utilizzo di A21L nella competizione politica si avverte una differenza di posizioni tra i funzionari ed i rappresentanti politici.

I funzionari sottolineano la valenza contraddittoria di questa iniziativa. Sicuramente positiva poiché, in caso di vittoria, un impegno su A21L preso con gli elettori impone il doverla mettere in opera.

Viceversa, nel caso A21L sia inserita nel programma di una forza politica che non vince le elezioni, si può assistere ad un vero e proprio boomerang; il rischio è che non sia presa in considerazione dalla maggioranza che è stata eletta.

I rappresentanti del ceto politico sottolineano, in generale, la spendibilità di A21L come concreto esempio di “capacità di governo locale attento alle istanze della sostenibilità”.

In nessun caso sono stati spontaneamente sottolineati i rischi per lo sviluppo di A21L connessi al suo utilizzo in campagna elettorale.

I tempi della politica e i tempi di A21L

I tempi di definizione e messa in opera di A21L hanno mostrato scarsa compatibilità con i tempi della politica giocata in una arena tradizionale.

A21L presuppone uno sviluppo ed una sedimentazione in un arco temporale ampio che consenta di radicare procedure operative, rilevare lo stato dell’ambiente, definire indicatori, in una parola, attivare e mantenere il processo.

Viceversa, i tempi della politica esigono ritorni immediati. Un progetto, una azione di *policy* sono misurati sempre più in termini di visibilità e spendibilità nella competizione politica, sempre meno secondo il parametro dell’efficacia. Tutto si consuma e si esaurisce nell’immediatezza dell’evento.

I tempi “lungi” di A21L, costretti a misurarsi con quelli istantanei della politica, rappresentano uno dei principali ostacoli al suo sviluppo.

Un processo di A21L, per produrre risultati apprezzabili e visibili chiede mediamente 2,5 anni (un approfondimento di tali temi è nel capitolo 5) è questo il tempo necessario nel 60 % dei casi che intercorre tra la fase preliminare e la formulazione di un Piano d’azione.

La messa in opera delle azioni programmate richiede ancora più tempo. Il “tutto subito” non pare compatibile con l’orizzonte temporale di una A21L.

I vincoli dell’organizzazione

L’analisi delle esperienze dei “pionieri” e le interviste dirette mostrano come, fin dalla fase preliminare, sia necessario tenere conto delle dinamiche dell’organizzazione dell’amministrazione.

Nel 65% dei casi la struttura organizzativa, nel suo complesso, è stata percepita come inerte nell’accogliere la “novità” di A21L che è vissuta come minaccia ai “micropoteri” consolidati o, quantomeno, come onere operativo aggiuntivo a “fronte di organici sottodotati ed alla legislazione ambientale che sollecita sempre nuovi impegni”.

Il pericolo della sovraesposizione

Il pericolo di sovraesposizione è ben presente tra funzionari, in particolare tra coloro che operano negli enti “pionieri”.

A21L è una metodologia “carica di promesse” che può spingere, spesso per entusiasmo, i promotori a eccedere in ottimismo, alimentando così aspettative.

Appare singolare notare come il “boomerang da sovraesposizione” sia stato spontaneamente segnalato dai funzionari mentre i rappresentanti politici lo hanno considerato solo dietro sollecitazione.

Quanto affermato dai funzionari non fa che riconfermare una delle regole auree delle *policy* pubbliche. In generale, quanto minore è l’impatto annunciato o socialmente atteso di una *policy* pubblica, (in termini di entità, profondità del mutamento nei comportamenti individuali e collettivi e amministrativi) tanto maggiori saranno le probabilità che gli obiettivi identificati siano raggiunti.

Certo, si può mettere mano a *policy* locali che annuncino o promettano impatti importanti; ciò ha come condizione indispensabile una convinta e diffusa domanda sociale di cambiamento incentrata intorno ad una “parola d’ordine” che sia una semplificazione di un tema complesso.

La sostenibilità delle politiche locali non sembra vantare queste caratteristiche.

La formalizzazione di A21L

Le amministrazioni che ad oggi hanno adottato formalmente la carta di Aalborg sono 52 pari al 30 % delle amministrazioni impegnate in processi di A21L.

La circostanza che gli enti definiti “pionieri” siano solo il 26,9% sta ad indicare come nel corso dei mesi, un numero significativo di amministrazioni, dopo aver superato le difficoltà iniziali, siano state in grado di far seguire azioni concrete alla adozione della Carta di Aalborg.

Degli enti che hanno adottato, ad oggi, la carta di Aalborg o che hanno formalizzato l’avvio del processo di A21L, ovvero il 65%, il 38% lo ha fatto solo con delibera di Giunta, il 27 % alla delibera di giunta ha fatto seguire la votazione del Consiglio.

L’80 % delle deliberazioni di Consiglio sono state votate all’unanimità.

Le criticità della fase preliminare e l’attività di adozione

- La fase preliminare
Appare opportuno attivare un solido sistema di alleanze intorno ad A21L.
All’interno dell’ente, tra livello politico e funzionari, ed all’esterno, coinvolgendo alcuni dei principali attori sociali ed economici.
Una A21L dei funzionari priva del convinto appoggio del livello politico, è destinata ad avere serie difficoltà. Per altro verso, una A21L voluta dal livello politico senza il necessario raccordo con i tecnici rischia il fallimento.
La ricerca di equilibrio, di alleanze, di partner interni o esterni l’ente, è una condizione di successo comune a tutte le *policy* locali.
- Il soggetto promotore
Dalle interviste effettuate risulta evidente come il soggetto che promuove A21L ha implicazioni significative per due ragioni principali:
 - per la diffusione delle pratiche di sostenibilità e dei processi di A21L;

– per la continuità del processo di innesto e metabolizzazione di A21L presso l'amministrazione.

Una A21L promossa, esclusivamente o prevalentemente, da un settore che poi rimane detentore esclusivo delle competenze e del processo, rischia di rimanere impigliata nella vischiosità dell'organizzazione.

- Le modalità di formalizzazione

Risulta estremamente significativo per gli esiti di A21L il passaggio formale.

E' percepito con chiarezza che una manifestazione di volontà di avviare il processo di A21L solo da parte della giunta, espressione della maggioranza del momento, possa in qualche modo rendere debole l'intero processo.

La delibera di consiglio, viceversa, impegna tutte le parti a mantenere attivo il processo di A21L.

Queste considerazioni assumono maggiore rilevanza in relazione al fatto che il 98 % delle organizzazioni che hanno avviato il processo di A21L hanno maggioranze di centro-sinistra.

- L'arena politica

Inserire A21L tra i temi dell'arena politica, senza le necessarie precauzioni, significa esporla a rischi connessi alla conflittualità della politica.

La contrapposizione più che sui contenuti potrebbe divenire di schieramento.

La radicalizzazione delle posizioni, tipica di una fase di scontro, il “muro contro muro”, la contrapposizione pregiudiziale, possono impedire ad A21L di essere giudicata serenamente per quello che è: una metodologia di governo locale finalizzata allo sviluppo sostenibile del territorio.

4.4 Il modello di partecipazione

Avviare processi di A21L implica l'attivazione di sistemi di partecipazione degli attori locali alle scelte pubbliche. Su questo punto concorda la totalità dei rappresentanti delle amministrazioni.

Se la partecipazione è una delle gambe del processo di A21L comprenderne le caratteristiche, le modalità, le regole, gli strumenti può dire molto su come sia strutturata A21L in quella comunità.

Il “modello di partecipazione” è il risultato delle intenzioni e dell'agire comunicativo dei soggetti che costituiscono il network locale.

Il volume dell'attività di comunicazione, se e come sono raccolti e analizzati i feedback, la verifica dell'attitudine alla programmazione partecipata (per gli attori istituzionali) e della propensione alla partecipazione (per gli attori sociali ed economici), l'analisi dell'organizzazione e del funzionamento del Forum, sono caratteristiche che ci danno un'idea abbastanza precisa del modello di partecipazione.

La possibilità di attuare politiche pubbliche dipende per una certa misura dal “campo attuativo” oltre che dai programmi e dalle attività per la messa in opera.

Il campo attuativo è quello spazio - territoriale, simbolico, area della *policy community* e degli attori istituzionali - dove una politica pubblica è messa in opera

Il campo attuativo deve essere delimitato attivando un network che consenta di rilevare le intenzioni reali degli attori sul problema specifico e faciliti la definizione e l'attuazione della *policy* vista come il prodotto dell'interazione tra soggetti istituzionali politiche e attori sociali.

Il Forum: aspetti generali

Tutte le amministrazioni indicano nel Forum il luogo della partecipazione alle scelte pubbliche e della verifica della A21L in termini di sostenibilità.

Più articolata è la posizione delle Regioni ed alcune Province.

In generale concordano che il Forum sia il "luogo" della partecipazione e della produzione di idee per la sostenibilità, ma ritengono che ad un livello sovralocale il forum risulti poco efficace per le finalità che si propone, oltre a risultare complesso dal punto di vista organizzativo.

Le amministrazioni che hanno attivato il Forum o stanno per attivarlo sono il 51 % di quelle che hanno avviato processi di A21L.

L'attenzione analitica verso gli attori locali si concentra sulle interazioni dei differenti attori sulle concrete possibilità di intervento, sul comportamento degli attori nelle diverse fasi e su come esso varia quando si passa, ad esempio, da un momento formulativo ad uno attuativo.

Il Forum è il luogo dove le interazioni e gli sforzi negoziali prendono forma e si concretizzano in interventi e programmi sostenibili ad uso della comunità.

Nella realtà delle A21L, sono stati attivati Forum di diverse tipologie: ampi (costituiti da numerosi componenti) o ristretti, tematici o articolati in gruppi di lavoro, di quartiere o su scala territoriale.

Dato per assunto che il Forum sia costituito da un numero più o meno rilevante di attori, escludendo ogni forma rigida e preconstituita o fondata su un attore prevalente, è opportuno individuare alcune caratteristiche che ne condizionano lo svolgimento dei lavori e l'efficacia nella metodologia di A21L.

Una delle dimensioni identificate per comprendere il reale funzionamento del Forum è quella dell'estensione del network, del numero e della stabilità degli attori coinvolti.

Questa dimensione consente di riconoscere i "fili" che tengono insieme il Forum, che formano la trama e connettono gli attori per scambiare informazioni, risorse, riconoscimenti.

In questo senso la partecipazione al Forum può risultare più o meno stabile, e le arene decisionali più o meno affollate. E' la potenziale estensione del network, oltre che il numero effettivo degli attori, a qualificare come tale una rete decisionale.

Le modalità di accesso al Forum e le regole di funzionamento rappresentano altre due dimensioni rilevanti.

Altre dimensioni per classificare i Forum sono:

- l'articolazione orizzontale, tra i partner, e verticale tra i partner ed i coordinatori del Forum;
- la presenza di sottogruppi al proprio interno;
- le modalità di relazioni intrattenute con le istituzioni;
- le funzioni assolte nelle diverse fasi di A21L.

Il Forum e lo stile decisionale

Per stile decisionale si intende l'insieme di sistemi e procedure decisionali che una comunità ha sviluppato. Si tratta delle principali modalità, degli approcci prevalenti, delle relazioni tipiche che si sono strutturate tra gli attori.

La possibilità che un Forum svolga efficacemente la funzione assegnata all'interno di un processo di A21L dipende dallo "stile decisionale" che una comunità ha sviluppato.

Che le modalità decisionali relative a questioni pubbliche, tradizionalmente utilizzate presso una comunità siano rilevanti per il processo di A21L, è condiviso solo dal 5 % . Questa consapevolezza non è radicata nemmeno presso gli enti "pionieri".

Per l'analisi delle A21L si è tenuto conto di due aspetti particolari dello stile decisionale, rilevanti per le politiche locali orientate alla sostenibilità:

- la propensione alla partecipazione alle scelte pubbliche;
- l'attitudine alla programmazione partecipata.

A proposito di stile decisionale, più in generale di stile di progettazione e attivazione di politiche di sviluppo locale, segnaliamo una circostanza singolare di cui tuttavia non abbiamo saputo rilevare un oggettivo nesso di causalità.

Una significativa esperienza di A21L si sta sviluppando nella zona del Canavese, in provincia di Torino, dove 22 comunità sono impegnate in processi di A21L.

L'esperienza è rilevante poiché in questa iniziativa sono coinvolte il 14 % delle amministrazioni attive in A21L e circa 41.531 cittadini .

Nella zona del Canavese, negli anni '50, si sviluppò il Movimento di Comunità promosso da Adriano Olivetti, che per caratteristiche e finalità sembra trovare continuità, quantomeno simbolica, nell'esperienza di A21L.

L'intuizione di Adriano Olivetti fu quella di ricondurre al centro dei processi di sviluppo la scala locale e la comunità, attivando, come si direbbe oggi, partnership tra gli attori attraverso l'ausilio di operatori di comunità.

Certo, circostanze e condizioni diverse, ma l'idea di partire "dal basso" per promuovere lo sviluppo, mobilitare la comunità per scegliere quale sviluppo preferire, sembra essere un'esperienza che ha molte affinità con quella di A21L.

Il Forum e la propensione alla partecipazione alle scelte pubbliche

Un aspetto particolare dello stile decisionale è rappresentato dalla propensione alla partecipazione alle scelte pubbliche che caratterizza una comunità.

La propensione alla partecipazione alla vita amministrativa dei cittadini è stata misurata verificando il numero di associazioni locali e la presenza dell'Ufficio di Relazione con il Pubblico.

E' stata individuata una chiara relazione tra la propensione alla partecipazione, l'attitudine dell'ente a programmare *policy* locali in modo partecipato e il funzionamento del Forum.

Il 35 % delle amministrazioni che hanno attivato A21L conta almeno 120 associazioni locali, il 20 % almeno 250. In un caso, quello di un ente "pioniere" si raggiungono circa 450 associazioni.

Il sistema di partecipazione attraverso il Forum ha avuto maggiore successo presso le amministrazioni che hanno cittadini con un'elevata propensione alla partecipazione.

In qualche modo, la tradizione locale per le scelte pubbliche pesa sull'efficace funzionamento del Forum. I cittadini richiedono e si aspettano di partecipare a scelte pubbliche che ritengono importanti per il futuro del loro territorio.

Il 62,3 % degli enti attivi nei processi di A21L ha attivato l'Ufficio di Relazione con il Pubblico, contro una media italiana del 17,8 %.

L'attivazione dell'URP pare sintomatica, per un verso, di una certa disponibilità dell'amministrazione ad attivare strumenti d'informazione e quindi di attenzione verso la comunità.

Per l'altro, sembra un indicatore utile a definire la domanda di informazione proveniente dalla comunità e quindi la richiesta di partecipazione alla vita pubblica. Gli URP sono attivati prima e funzionano meglio presso comunità in cui risulta elevata la propensione alla partecipazione dei cittadini.

Il Forum e l'attitudine alla programmazione partecipata

Altro aspetto particolare dello stile decisionale è rappresentato dall'attitudine alla programmazione partecipata delle amministrazioni e degli enti.

L'attitudine evidenzia la volontà e la capacità dell'ente di innestare sulla filiera decisionale momenti di partecipazione pubblica.

In sostanza, si tratta di capire se le amministrazioni, ancor prima di adottare la Carta di Aalborg, avessero attivato quelle che possiamo definire "Agende 21 Locali inconsapevoli".

Per verificare l'attitudine alla programmazione partecipata sono state considerate forme di partecipazione che possono essere definite "aggiuntive" rispetto a quelle previste dalla normativa nazionale o regionale (Piano rifiuti, VIA, PTCP).

E' stata individuata una chiara relazione tra l'attitudine dell'amministrazione a pianificare in modo partecipato, *policy* locali, e l'attivazione ed il funzionamento del Forum.

Il 22 % degli enti, già prima dell'avvio del processo di A21L, aveva, almeno in due occasioni, attivato sistemi di partecipazione locale, il 34% lo aveva fatto in almeno quattro occasioni.

Le aree in cui è stata attivata una A21L inconsapevole sono prevalentemente quelle della gestione dei rifiuti, dell'urbanistica, ed in un caso della mobilità.

Il Forum come minaccia

Il 24 % delle amministrazioni hanno sottolineato in più occasioni che le attività del Forum sono percepite come un'indebita interferenza nei lavori, in particolare, del Consiglio.

In una prospettiva "ultraformalista", si argomenta che i rappresentanti eletti e legittimati per esplicita volontà dei cittadini hanno pieno mandato per la definizione delle politiche locali. Il Forum può tutt'al più proporre dei programmi che comunque devono essere sottoposti alla "mediazione della politica"; il ragionamento è esteso alle funzioni di controllo sull'esito di una politica che spetta esclusivamente al Consiglio.

Parte dei rappresentanti politici vivono il Forum come una strategia per delocalizzare dal luogo naturale del confronto gli argomenti relativi allo sviluppo e alla tutela delle risorse naturali.

Il conflitto che si registra è, su un piano diverso, quello della democrazia diretta *versus* democrazia rappresentativa.

Il Forum come sintomo di deficit di consenso

In almeno un caso tra i "pionieri", è stato segnalato che il Forum è percepito come sintomo di debolezza politica dell'amministrazione.

Le argomentazioni addotte sono così sintetizzabili. Una amministrazione che non "può decidere" per mancanza di solide maggioranze, attiva un Forum nel disperato tentativo di allungare i tempi decisionali, aggiungere vincoli esterni e rendere corresponsabili della decisione soggetti che non possono e non debbono decidere.

Il Forum e la qualità delle decisioni pubbliche

Il Forum, e più in generale l'attività di partecipazione alle scelte pubbliche, non sono chiaramente percepite come uno strumento della A21L che migliora la qualità delle decisioni.

In prima battuta, l'85 % delle amministrazioni, concorda con l'affermazione che la partecipazione, e il Forum strumento "naturale" della partecipazione, consentono decisioni migliori.

Ad un approfondimento dell'argomento, gli intervistati riconoscono che la negoziazione e la sintesi, caratteristiche dell'attività del Forum, non sono garanzia di qualità.

Per il 45 % il Forum incide sulla qualità della decisione nella misura in cui tematizza e pone all'attenzione del decisore e dei partner questioni che, altrimenti, potrebbero non essere considerate adeguatamente.

Il numero dei componenti il Forum

Il 65 % dei Forum dei Comuni è costituito da un numero di partecipanti compreso tra 25 e 45. I numeri assumono altra dimensione e rilievo per i Forum di livello provinciale costituito mediamente da 110 soggetti.

Il numero dei componenti il Forum può essere indicativo del ruolo assegnato al Forum nel processo di A21L.

L'attivazione di Forum "ristretti" è percepita come una scelta orientata alla operatività che può garantire un concreto apporto alla definizione delle programmi.

Queste considerazioni valgono anche per i Forum "allargati", ma articolati in gruppi di lavori ristretti, preposti a svolgere l'effettivo lavoro di elaborazione dei programmi.

Un Forum "allargato" sembra meno operativo, mentre assolve a pieno quelle finalità di rilevazione delle preferenze sociali e di attivazione di network orizzontali tra soggetti che collaborano per un obiettivo comune.

Inoltre, un Forum "allargato" sembra più difficile da gestire in termini operativi: convocazioni, verbali, documentazione, et. che per un numero elevato di partecipanti richiede un significativo sforzo organizzativo.

La selezione dei componenti del Forum

La selezione dei componenti il Forum è percepita come un elemento di criticità da due sole amministrazioni, entrambe appartenenti agli enti "pionieri".

La criticità riguarda le modalità di selezione dei componenti ed il loro grado di rappresentatività:

- Alcuni rappresentanti degli enti "pionieri" segnalano che il Forum dovrebbe individuare le modalità della propria strutturazione e, quindi, selezionare autonomamente i partecipanti.

Per l'identificazione dei partecipanti i meccanismi di selezione possono riguardare, ad esempio, l'organizzazione di riunioni preliminari con quei soggetti che, presumibilmente sono in condizione privilegiata per identificare i portatori d'interessi rilevanti;

- In alternativa, si possono invitare al Forum tutti i portatori d'interesse e, in tal caso, la selezione sarà "naturale": parteciperanno al Forum solo quei soggetti realmente interessati.

Spesso si tende a sottovalutare le problematiche sottese alla selezione, rischiando così, poi, di trovarsi di fronte a Forum "bloccati", a interferenze esterne sui soggetti da invitare o escludere; tutti elementi che minano la credibilità del Forum e ne riducono l'efficienza, tanto più se si tiene conto del fatto che il grado di cooperazione tra i soggetti è direttamente condizionato al "riconoscimento" reciproco degli interlocutori, ovvero al grado di libertà che viene loro conferito dal "mandante" nell'ambito dell'assemblea.

Il grado di rappresentatività dei componenti è percepita come essenziale per almeno una circostanza: nei rapporti tra il Forum e le istituzioni locali.

Le categorie che costituiscono il Forum sono rappresentanti delle seguenti categorie:

- Camere di Commercio
- Associazioni delle imprese
- Associazioni Artigianali e dalla PMI
- Comunità scientifica
- Associazioni di categoria e del volontariato
- Sindacati
- Scuola.

Il Forum e i rappresentanti delle forze politiche

La partecipazione di rappresentanti delle forze politiche al Forum è una questione dibattuta che non trova soluzione univoca nell'esperienza italiana.

Nella metodologia tradizionale di A21L i rappresentanti delle forze politiche sono considerati *stakeholder* alla stregua degli altri, da coinvolgere nel Forum.

In alcune esperienze attivate in Italia, viceversa, si è preferito rinunciare alla presenza di rappresentanti delle forze politiche.

Per un verso si teme la tendenza dei rappresentanti delle forze politiche ad importare nel Forum temi dell'Agenda tradizionale e questioni correnti; ciò potrebbe ostacolare lo sviluppo di un dibattito sereno e approfondito sugli scenari futuri.

Inoltre, i rappresentanti delle forze politiche rinunciano con difficoltà ai "pregiudizi di schieramento" ed ai comportamenti conflittuali maturati nell'arena politica che possono invelenire le dinamiche del Forum e pregiudicare l'insorgere di necessari atteggiamenti cooperativi.

Infine, si rischierebbe di attivare un Forum squilibrato nella diversa esperienza, forza persuasiva e capacità dialettica dei componenti.

I professionisti della politica vantano un'esperienza assembleare che assicura loro una posizione di vantaggio nei confronti degli altri componenti il Forum.

La rappresentatività dei componenti e il grado di cogenza delle decisioni del Forum

La questione relativa a come il grado di rappresentatività del Forum, condizionato dalla rilevanza, vera o percepita, dei componenti, orienti le scelte delle amministrazioni è stata tematizzata spontaneamente da due enti “pionieri” e condivisa dagli altri enti “pionieri” e “praticanti”.

Le amministrazioni “apprendiste” sembrano non cogliere gli aspetti prettamente politici della questione

La cogenza “politica” degli orientamenti e delle decisioni del Forum è direttamente riconducibile al grado di rappresentatività del Forum.

Sembra difficile, infatti, che un’amministrazione possa eludere le proposte di un Forum a cui hanno preso parte i principali portatori di interesse della comunità.

In altre parole, l’accesso delle poste in gioco selezionate dal Forum nell’Agenda della politica tradizionale è in qualche misura condizionato dalla qualità dei componenti il Forum. Più precisamente, il grado di autorevolezza e rappresentatività conferisce alla posta in gioco la necessaria forza per entrare nell’Agenda politica locale.

Le regole di funzionamento del Forum

Le regole di funzionamento del Forum sono state formalizzate in almeno tre casi attraverso la definizione e l’approvazione di regolamenti o “linee di indirizzo”. La definizione “linee di indirizzo” è stata introdotta per evitare confusioni con quei regolamenti che devono essere sottoposti alla approvazione dei consigli.

La presenza di regole più o meno formalizzate che orientano l’attività del Forum è percepita come necessaria per la qualità operativa e garanzia di democraticità.

In almeno un caso le “regole del gioco” sono state proposte dall’attivatore del processo di A21L e emendate ed approvate dal Forum stesso, secondo i principi di autonomia e autolegittimazione.

I regolamenti stabiliscono le modalità di approvazione delle decisioni del Forum, ruolo e funzioni dell’eventuale presidente, le modalità di svolgimento dei lavori e meccanismi di raccordo tra Forum, Giunta e Consiglio.

Il rapporto tra il Forum e gli attori istituzionali

Le modalità ed i meccanismi che regolano il rapporto tra il Forum e le istituzioni locali è percepito dalla maggioranza degli enti “pionieri” come una delle questioni più rilevanti.

Come i Programmi operativi ed il Piano d’azione locale, frutto del lavoro del Forum, siano presi in considerazione da giunta e consiglio e come siano elevati a rango di

piano, dotati della necessaria coerenza, per essere inseriti tra gli strumenti di pianificazione intersettoriale è questione centrale nel processo di A21L.

La rilevanza risiede nella circostanza che i componenti del Forum per essere motivati alla cooperazione devono avere una ragionevole certezza che il prodotto del loro impegno propositivo e negoziale pesi sulle decisioni.

Il regolamento del Comune di Roma considera le risoluzioni del Forum come raccomandazioni con la possibilità che siano discusse in consiglio in caso di rigetto dalla Giunta senza motivazioni valide.

Gli indirizzi del Comune di Pavia prevedono una discrezionalità della Giunta sui temi da sottoporre al Consiglio. Il rigetto va motivato e sono possibili concertazioni.

La provincia di Modena perviene alla definizione del piano d'azione locale attraverso un meccanismo di concertazione tra Forum ed attori istituzionali.

La questione relativa a come il grado di rappresentatività del Forum, condizionato dalla rilevanza, vera o percepita, dei componenti orienti le scelte delle amministrazioni, è affrontata nel punto relativo alla selezione di componenti.

Il Forum ed i contenuti tecnici delle politiche

Un tema ricorrente nelle interviste è relativo ai contenuti tecnici delle politiche per lo sviluppo sostenibile. I componenti il Forum, almeno una parte di loro, lamentano la difficoltà di affrontare in modo approfondito e consapevole gli aspetti ambientali delle politiche locali per carenza di competenze specifiche.

Chiedono espressamente l'assistenza di esperti provenienti sia delle stesse amministrazioni sia esterni.

Il problema del contenuto tecnico delle decisioni non è questione irrilevante per il funzionamento di una A21L per due ragioni principali.

Per un verso, sposta la distribuzione del potere decisionale verso i soggetti che detengono competenze specifiche a svantaggio di coloro che ne possiedono in forma limitata. Ciò può provocare la compromissione della capacità decisionale del Forum che si fonda su una uguaglianza formale e sostanziale dei componenti.

Per l'altro, si rischia una crisi di legittimazione del Forum. Agli occhi di osservatori esterni la "legittimazione ad agire" del Forum si fonda sulla capacità di maneggiare informazioni di carattere scientifico; la percezione di incompetenza può inficiare la credibilità del Forum e per questa via compromettere il processo di A21L.

I fattori di interferenza: Forum e arena politica

Un fattore di interferenza sui lavori del Forum riguardano il peso delle alleanze locali precostituite che si strutturano nell'arena della politica tradizionale.

Il Forum patisce dinamiche che non sviluppa al proprio interno ed in nessun modo riesce a gestire.

Gli attori che costituiscono il Forum non sono soggetti privi di storia e memoria ed il passato potrebbe proiettare un'ombra sulla qualità dell'interlocuzione.

Gli attori sono portatori di istanze a cui sono associati spesso atteggiamenti interattivi radicati; tutti gli attori sono in qualche misura prigionieri del loro ruolo e della loro storia.

Il rischio vero è che il Forum si trasformi in una scena in cui i partecipanti si muovono ripetendo ruoli e copioni consolidati.

L'attività di comunicazione verso l'esterno

Condizione necessaria per sviluppare una partecipazione consapevole presuppone l'attivazione di attività d'informazione e comunicazione.

Pur con differenti modalità, l'attività di informazione e sensibilizzazione verso gli attori della *policy community* appare uno strumento essenziale per A21L.

La totalità delle amministrazioni definisce come indispensabile una attività di informazione.

Il 78% si dichiara consapevole della necessità di diversificare l'attività di informazione distinguendo tra potenziali attori dei processi di *policy* locale e tutti i cittadini.

Risulta significativa la percentuale di perplessi circa l'efficacia di una attività di informazione rivolta indiscriminatamente a tutti i cittadini.

Contenuti e strumenti dell'attività di comunicazione

I contenuti e gli strumenti della attività di comunicazione sono stati articolati in relazione ai destinatari prioritari identificati.

Nella comunicazione verso i cittadini, il 45 % delle amministrazioni ritiene che l'attività di comunicazione in via prioritaria riguardi l'informazione circa gli obiettivi e la metodologia di A21L.

Poco considerata è invece l'aspetto della "bidirezionalità" della comunicazione che consente la rilevazione delle preferenze e delle priorità espresse dai cittadini in ordine agli aspetti ambientali o sociali.

Attività di informazione specifica è rivolta agli altri attori sociali potenzialmente interessati ai lavori del Forum: associazioni industriali e artigianato, associazioni ambientaliste e dei consumatori, ordini professionali, sindacati, comunità scientifica, coordinamenti e comitati.

Gli strumenti per l'attività di informazione e sensibilizzazione riguardano prevalentemente:

- Brochure
- Pieghevoli
- Incontri con la popolazione

- Uscite stampa sui *media* locali
- Campagne pubblicitarie.

L'attività di comunicazione è realizzata attraverso:

- URP
(Solo due amministrazioni citano l'URP come strumento per l'attività di comunicazione)
- Sito internet
(Il 45 % delle amministrazioni rende disponibili in rete informazioni relative alla A21L)
- Punto informazioni.

4.5 Il Rapporto sullo stato dell'ambiente

Tutte le amministrazioni coinvolte nel processo di A21L concordano sul fatto che il Rapporto debba essere il primo tassello del processo di A21L, in quanto essenziale compendio d'informazioni per l'attività dell'ente.

In generale, il Rapporto è considerato un documento a supporto dei lavori del Forum per sviluppare le proprie analisi e identificare le proposte d'azione.

Il Rapporto rappresenta la base informativa per individuare ulteriori indicatori a completamento del panorama di informazioni e di tendenze in atto circa la qualità ambientale, il territorio e la popolazione.

Il 46 % delle amministrazioni coinvolte in processi di A21L hanno provveduto a stilare il Rapporto sullo stato dell'ambiente; il 13 % si appresta a farlo.

Riguardo la periodicità, nel 35 % dei casi è stata esplicitamente stabilita, di norma, annuale o biennale.

Almeno un'amministrazione ha già diffuso la seconda edizione del Rapporto; almeno due sono in procinto di stilare la seconda edizione.

Nel 12 % dei casi è stata predisposta una versione sintetica del Rapporto.

Il modello di riferimento per la stesura del Rapporto

I Rapporti, in generale, dichiarano di adottare un linguaggio accessibile e non tecnico per consentire la più ampia diffusione.

Il 95 % utilizzano il modello Pressione-Stato-Risposta (PRS) proposto dall'OCSE per strutturare le informazioni.

In almeno due casi le informazioni del Rapporto sono organizzate ed elaborate in modo simile ad un bilancio territoriale.

Per alcune realtà territoriali che stanno procedendo alla certificazione del territorio ai sensi della norma ISO 14000, il Rapporto vero e proprio è sostituito dall'analisi ambientale iniziale indispensabile, anche se non richiesta, per comprendere lo stato dell'ambiente, identificare le priorità e stabilire obiettivi e programmi ambientali.

I Rapporti, nella quasi totalità, analizzano lo stato di alcune matrici ambientali e sociali, descrivono le principali pressioni antropiche sull'ambiente (industria, rifiuti, rumore) e valutano le risposte in termini di politiche pubbliche.

Le informazioni sono presentate con l'ausilio di grafici e tabelle, ed eventualmente integrate con schede di approfondimento.

I contenuti dei Rapporti

Rispetto ai contenuti dei Rapporti si può notare un significativo squilibrio: le informazioni di tipo "ambientale" sono nettamente prevalenti rispetto quelle di tipo socioeconomico.

Infatti, la totalità di Rapporti analizzati, attraverso varie modalità, prende in considerazione, descrive e quantifica, stato e pressione per settori e componenti tradizionalmente ambientali (acqua, aria, rifiuti, mobilità, et.).

Viceversa, solo il 28 % dei Rapporti analizzati fornisce informazioni circa la dinamica della popolazione, presentando la struttura demografica ed i saldi naturali e migratori, e solo 12 % analizza la struttura socioeconomica. Sono circa il 10 % dei Rapporti analizzati quelli che riportano informazioni sulla salute con statistiche epidemiologiche e costi sanitari.

Il 35 % dei Rapporti analizzati descrivono il territorio e la struttura urbana, fornendo indicazioni sui contenuti del PRG e sul patrimonio edilizio.

Il 52 % dei Rapporti analizzati inseriscono la mobilità ed i trasporti tra i fattori di pressione descrivendo l'eventuale PUT o, se provinciali, il Piano della Mobilità.

Sono quantificati i vantaggi in termini di risparmio energetico, riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico, tutela e salvaguardia del centro storico e miglioramento della sicurezza stradale.

Sono descritti il sistema della sosta e la rete di piste ciclopedonali

La totalità dei Rapporti analizzati inserisce la qualità dell'aria ed i sistemi di monitoraggio fornendo, in generale, informazioni approfondite sui livelli di emissioni da traffico o emissioni di caldaie ed impianti termici.

L'inquinamento acustico è preso in considerazione dal 45 % dei Rapporti considerati, se presente sono riportati i piani di zonizzazione acustica.

La produzione e la gestione dei rifiuti urbani sono considerate in tutti i rapporti con informazioni circa il livello di raccolta differenziata e la dotazione impiantistica.

Irrilevanti sono le informazioni che riguardano produzione e gestione di rifiuti speciali.

Il sistema delle acque superficiali, il sistema di depurazione, il sistema fognario, la qualità dell'acqua potabile sono informazioni riportate riguardo il livello di pressione sulle risorse idriche.

La qualità delle acque di balneazione e dello stato della costa sono prerogative di Rapporti di amministrazioni ad elevata vocazione turistica.

Il 55 % dei Rapporti analizzati si occupa del suolo e del sottosuolo.

La biodiversità, forse per la difficoltà di reperire informazioni, è esplicitamente prevista nel 18 % dei Rapporti. In essi è illustrata composizione ecosistemica, le aree verdi urbane e le riserve naturali, il sistema dei parchi e zone di pregio naturalistico. Flora e Fauna completano le informazioni.

I Rapporti analizzati, di pubblicazione più recente, prendono in considerazione l'inquinamento elettromagnetico e la localizzazione delle fonti di inquinamento.

I Rapporti illustrano ove presenti i Piani energetici di livello comunale e provinciale.

Sono considerati, nell'8%-10% dei Rapporti, quindi assolutamente marginali, temi come i fattori climalteranti e l'agricoltura.

Un solo Rapporto si occupa esplicitamente di quantificare risultati e costi dell'attività di informazione ed educazione ambientale.

In termini di risposta solo alcuni Rapporti illustrano le politiche regionali, provinciali e locali per rispondere e ridurre i fattori di pressione.

Il Rapporto come strumento per la definizione delle politiche locali

La totalità delle amministrazioni che hanno stilato il Rapporto comprendono a pieno la valenza di un compendio che riporta sintetiche informazioni per la definizione dei programmi e dei piani locali di sviluppo.

Tuttavia, il Rapporto è percepito più come strumento di comunicazione, 65 % delle rilevazioni, che come strumento per la pianificazione locale il 48 %.

Gli indicatori, privi dei commenti e delle tabelle contenute in un Rapporto, sembrano essere strumento più tecnico ed idoneo a fornire un supporto al decisore pubblico.

I limiti del Rapporto: la qualità delle informazioni

A giudizio del 75 % delle amministrazioni, limite significativo alla qualità dei Rapporti è rappresentato dalla carenza e frammentarietà delle informazioni.

Questo dato è più marcato per le amministrazioni comunali; il problema sembra meno avvertito per le Province.

Queste considerazioni sono correlate a quelle relative agli indicatori.

In molti casi, i funzionari hanno dichiarato che le informazioni risultano essere obsolete perché relative ad attività di campionamento e monitoraggio realizzate negli anni scorsi.

In generale si può affermare che le Relazioni redatte dalle Province risultano essere le più complete ed aggiornate.

Il Rapporto come strumento di razionalizzazione delle informazioni

Una delle difficoltà segnalate dal 35 % delle amministrazioni, che spesso si ignora, è che il detentore delle informazioni ambientali ritiene disperse o “sepolte” tali informazioni nei vari settori dell’amministrazione o negli uffici più disparati.

L’attività di stesura del Rapporto razionalizza la gestione delle informazioni.

La diffusione del Rapporto

Varie sono le modalità di diffusione del Rapporto.

Gran parte degli enti “pionieri” ha chiara la connessione tra contenuti e destinatari e cerca di programmare la diffusione in base ai contenuti. Una amministrazione ha redatto un Rapporto modulare in modo che ogni sezione, separatamente possa essere inviata a destinatari specifici: rappresentanti politici, tecnici, tutti i cittadini.

La diffusione del Rapporto a tutti i cittadini è esplicitamente presa in considerazione dal 45 % delle amministrazioni. In generale si ritiene che il Rapporto debba essere diffuso tra gli interessati e chi ne faccia richiesta. Una diffusione “a pioggia” a tutti i cittadini sembra impropria poiché i contenuti tecnici del Rapporto non sempre si addicono ad un pubblico non adeguatamente motivato.

Viceversa, inserti sui quotidiani locali, diffusione attraverso le scuole, et. sono forme consolidate, di versioni sintetiche del Rapporto.

Si vanno consolidando forme di diffusione attraverso internet e su supporto informatico.

Una versione in lingua inglese del Rapporto sembra essere prerogativa, ad oggi, di una sola amministrazione.

La scarsità di risorse

La scarsità di risorse umane e finanziarie è segnalato da tutte le amministrazioni come ostacolo alla stesura del Rapporto ed al suo costante aggiornamento.

Rispetto alle risorse necessarie le esperienze sono molto variegata (vedere il capitolo 5).

La Regione Liguria ha investito circa 30 milioni di lire per il Rapporto, realizzandolo esclusivamente all’interno dell’amministrazione, predisponendo versioni in lingua inglese e in CD-ROM.

La Regione Lombardia ha investito per la stessa operazione circa 500 milioni predisponendo varie versioni del rapporto (estesa, sintetica, su supporto informatico) e distribuendo il Rapporto via internet.

Il Comune di Pavia ha investito circa 15 milioni per la stesura del rapporto. La Provincia di Lodi ha previsto in bilancio esclusivamente i costi di stampa, i testi sono stilati dai funzionari coordinati dal dirigente dell'area ambiente.

Chi redige il Rapporto

Sono pari all'85 % le amministrazioni che hanno affidato completamente a consulenti la stesura del Rapporto.

Affidare all'esterno la realizzazione del Rapporto comporta una carenza d'elaborazione da parte dei funzionari e dei politici circa l'utilizzo delle informazioni per riorientare le politiche locali in termini di sostenibilità.

La circostanza che il 65 % delle amministrazioni percepisca il Rapporto come strumento di comunicazione conferma questa considerazione.

Rapporto sullo Stato dell'Ambiente e contabilità ambientale degli enti locali

Un importante elemento di raccordo tra la Relazione sullo Stato dell'Ambiente e gli indicatori ambientali e di sostenibilità costruiti nel quadro dell'Agenda 21 Locale è sicuramente costituito dalla contabilità ambientale e dalla sua concreta applicazione, così come previsto nel disegno di legge S3116-A, e come fortemente auspicato dal CNEL.

In generale si può sostenere che compito dell'A21L è per l'appunto favorire l'integrazione sistemica delle politiche e l'integrazione delle considerazioni ambientali all'interno degli altri settori; ma quale migliore veicolo può essere trovato all'integrazione se non quello della contabilizzazione dell'ambiente, attraverso strumenti correttivi e integrativi degli indicatori economici nonché degli atti e delle politiche di bilancio (che l'articolato di legge definisce "documenti sulla sostenibilità"), basati a loro volta sul sistema di "conti ambientali", che descrive la consistenza e le variazioni del patrimonio naturale, le interazioni tra economia ed ambiente, le spese per la prevenzione, la protezione e il ripristino in materia ambientale.

Il disegno di legge Giovannelli, approvato dal Senato, prevede che regioni, province, comuni capoluoghi di provincia e i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti approvino, entro il 2004, contestualmente ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo (per gli altri comuni la data di avvio del sistema è prevista per il 2008) basati sui conti ambientali.

I conti ambientali, per i comuni e le province (i soggetti che possono applicare direttamente l'Agenda 21 Locale), si dovrebbero basare sul conto satellite SERIEE e sugli indicatori settoriali di pressione ambientale.

Il conto SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement) consente di affiancare ai tradizionali conti economici un conto delle spese sostenute per realizzare e/o finanziare le attività il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento e del degrado ambientale

(spese per la protezione dell'ambiente), ripartendoli per domini ambientali (inquinamento atmosferico, inquinamento acque superficiali, rifiuti, inquinamento del suolo, rumore, degrado della biodiversità e del paesaggio, radiazioni).

Attraverso tale conto si potrebbe quantificare quanto spende un'amministrazione locale per la protezione dell'ambiente, individuando nello stesso tempo sia chi finanzia la spesa sia quali sono le attività (prevenzione, riduzione, misurazione e controllo, ricerca e sviluppo, insegnamento e formazione, attività amministrative) prodotte a tal fine.

Questa attività potrebbe non solo costituire una singola misura del Piano di Azione Locale ma dovrebbe anche informare la filosofia progettuale dell'A21L: una corretta individuazione delle spese di protezione dell'Ambiente fornisce infatti un utile supporto alla decisione politica amministrativa.

Essa infatti potrebbe permettere, se inserita all'interno di un Ufficio di Valutazione del Costo Ambientale, di valutare a monte il costo della protezione ambientale associato ad una determinata azione politica ed amministrativa.

La conseguenza è che il decisore verrebbe messo nelle condizioni di scegliere senza sottovalutare e/o sopravvalutare il costo ambientale delle sue azioni; nella fase successiva, posto l'obiettivo della sostenibilità dello sviluppo, ciò permette di spendere meno nella riparazione e nella protezione dei danni all'ambiente.

L'effetto economico di un tale ufficio di valutazione sarebbe senz'altro quello di ridurre le spese nel medio periodo, evidenziando, nel migliore dei modi che, se non si vuole intervenire sul piano delle decisioni a monte, si paga un prezzo, sicuramente più elevato, sia sul piano economico che su quello ambientale, se gli effetti provocati sono irreversibili o difficilmente reversibili.

L'altra modalità attraverso la quale il disegno di legge prevede di contabilizzare l'ambiente è quella degli *indicatori settoriali di pressione ambientale*.

Tali indicatori permettono di individuare le pressioni esercitate sull'ambiente da diversi settori (produttivi quali energia, trasporti, rifiuti, agricoltura; turismo e di consumo); questi verranno successivamente combinati con indici economici per dar vita ad un sistema di indicatori integrati ambientali ed economici.

A questo proposito, proprio nella valutazione delle forze determinanti degli impatti sull'ambiente, si può riconoscere un ruolo del sistema di indicatori costruito attraverso le Agende 21 Locali.

L'importante è che tale obiettivo (costruire un panel di indicatori che permettano domani una valutazione integrata di tipo economico ed ambientale) venga posto immediatamente all'attenzione dei forum ambientali e delle amministrazioni.

E' evidente che tali indicatori, soprattutto se assumono un ruolo sul piano della contabilità ambientale coordinata a livello nazionale, non potranno essere determinati autonomamente da ogni singolo soggetto.

E' però importante che i soggetti attivi nell'Agenda 21 Locale inizino a discutere delle relazioni che legano i vari nodi del sistema di valutazione economico-ambientale ed apprendano metodologie e strumenti necessari allo scopo.

In questa direzione possono anche andare le recenti indicazioni, emerse soprattutto nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, in merito all'utilizzo della Valutazione Ambientale Strategica.

4.6 Gli indicatori

Un indicatore è una misura di qualcosa che ci permette di capire, in maniera più o meno precisa e in relazione ad un certo obiettivo, "a che punto si è", "quanto si è distanti".

Sulla base delle ipotesi a partire dalle quali l'indicatore stesso è stato costruito esso è, quindi, una misura sia in quanto "sintomo" o "indice" dello stato di un sistema sia in quanto mostri quantitativamente le condizioni del sistema.

La consapevolezza circa la definizione e l'utilizzo degli indicatori risultata, con varie sfumature, elevata per gli enti "pionieri".

In particolare, mostrano maggiore competenza sull'argomento le amministrazioni che hanno stilato, o stanno per stilare, il Rapporto sullo stato dell'ambiente (il 46,2%).

In occasione della stesura del Rapporto, infatti, hanno affrontato le questioni relative alla selezione, costruzione, uso e comunicabilità degli indicatori.

Viceversa, le amministrazioni ancora non impegnate nella stesura del Rapporto non comprendono a pieno le svariate implicazioni del problema.

Una condizione simile a quella descritta vivono le amministrazioni che affidano, completamente o quasi completamente, a consulenti esterni la stesura del rapporto, che sono pari all'85 %.

Le esperienze più avanzate hanno chiara distinzione tra indicatori di stato, di pressione e di risposta. Gli indicatori da loro selezionati e il Rapporto sullo stato dell'ambiente è costruito nella quasi totalità dei casi, secondo questo modello.

L'utilizzo degli indicatori nell'esperienza delle amministrazioni

Alla domanda su quale sia l'utilità degli indicatori le risposte pervenute possono essere ricondotte a tre principali ambiti:

- comunicare la qualità ambientale del territorio;
- verificare il grado di successo delle politiche locali relativamente alla sostenibilità ;
- pianificare tenendo conto degli aspetti ambientali.

La richiesta di una risposta aperta circa l'ordine di priorità di utilizzo degli indicatori ha consentito di comprendere come gli aspetti legati alla comunicazione prevalgano su quello della misurazione e del riorientamento delle politiche.

Infatti, il 65 % delle amministrazioni mostrano di cogliere pienamente gli aspetti di comunicazione legati agli indicatori ed al Rapporto ambientale.

Le caratteristiche degli indicatori

Per le amministrazioni gli indicatori ottimali devono avere le seguenti caratteristiche:

- semplici da misurare e quantificare;
- idonei ad evidenziare in modo sintetico un andamento tendenziale rispetto ad un obiettivo stabilito;
- credibili ed affidabili in quanto basati su dati attendibili;
- comunicabili.

Per le amministrazioni un indicatore deve essere innanzi tutto una misurazione numerica e quantificabile di un aspetto ambientale o socioeconomico che fornisca indicazioni chiare circa lo stato di fatto. Tuttavia, la misurabilità non è sempre associata alla semplicità della raccolta di dati e informazioni.

Inoltre, un indicatore deve essere significativo, deve cioè esprimere, in maniera quantitativa, qualche caratteristica del sistema che vogliamo effettivamente conoscere.

L'affidabilità dell'indicatore è citata come caratteristica essenziale.

Infine un indicatore deve essere comprensibile, cioè facile da spiegare anche ai meno esperti.

Indicatori ambientali e di sostenibilità

Si registra la difficoltà da parte delle amministrazioni locali di integrare gli indicatori ambientali con considerazioni di tipo economico o sociale (sanità, esclusione, disoccupazione).

Il 15 % ha selezionato indicatori di sostenibilità, mentre il 60 % ritiene di non avere le informazioni sufficienti per poterli considerare.

Questa difficoltà è da mettere in relazione alla circostanza che solo il 10 % delle A21L Italiane comprende in modo esplicito temi sociali, e solo un'amministrazione ha avviato un programma sul tema della tutela ambientale e riduzione della disoccupazione.

Nel corso dell'indagine è parsa evidente la difficoltà per gli enti "apprendisti" di comprendere la differenza tra indicatori ambientali e di sostenibilità.

Riguardo gli indicatori ambientali non sussistono incertezze; tutte le amministrazioni che hanno stilato il Rapporto sullo stato dell'ambiente hanno chiaro di cosa si stia discutendo.

Del resto, la rilevazione "tradizionale" dei parametri ambientali è ormai prassi gestionale dell'amministrazione pubblica; più sviluppata nelle amministrazioni regionali o provinciali, meno in quelle comunali, specie se di ridotte dimensioni.

La misurazione dei tradizionali parametri di stato dell'ambiente o di pressione consente la costruzione di indicatori ambientali.

Più sfumato invece risulta il concetto di indicatori di sostenibilità che deve risultare capace d'integrare e sintetizzare le relazioni tra progresso economico, sociale di una comunità e qualità delle risorse naturali.

E' necessario, quindi, introdurre degli indicatori di sostenibilità (vedi capitolo 3.3) che tengano in considerazione la realtà che differenti settori della società possano essere strettamente connessi tra loro.

La più frequente obiezione è che un indicatore di tal genere richiede una quantità di informazioni rilevanti nonché tempo e risorse.

A detta di alcuni funzionari intervistati è preferibile non prenderli in considerazione poiché si corre il rischio di sottovalutare alcune delle innumerevoli relazioni tra ambiente, economia, società.

Indicatori “in prestito” o costruiti “ad hoc”

Nella maggior parte dei casi gli indicatori sono stati selezionati dalla letteratura corrente utilizzando come fonti gli indicatori Eurostat, OCSE.

Nella decisione di utilizzare indicatori in prestito due sono le considerazioni che prevalgono:

- la reperibilità delle informazioni;
- la confrontabilità degli indicatori.

L'elemento che più di ogni altro condiziona la scelta degli indicatori rimane la reperibilità delle informazioni e dei dati. Frequentemente i migliori indicatori sono quelli per i quali mancano i dati, mentre gli indicatori per i quali esistono i dati sono a mala pena in grado di misurare lo sviluppo sostenibile di una comunità.

Si possono immaginare indicatori particolarmente raffinati e sensibili a condizione che le informazioni siano disponibili; spesso le informazioni necessarie per la loro costruzione non sono facilmente reperibili.

Avere un set di indicatori omogeneo nelle diverse realtà territoriali consente un realistico confronto degli indicatori ed oggettive constatazioni sulla qualità ambientale.

Nel corso delle interviste è stato sottolineato il rischio di perdere di vista l'obiettivo per il quale si costruisce un indicatore che finisce per assumere maggior significatività rispetto all'obiettivo iniziale; si potrebbe iniziare a pensare cosa misurare piuttosto che al punto a cui si vuole arrivare.

Modalità di selezione e costruzione degli indicatori

La selezione degli indicatori è una attività percepita come “tecnica” e quindi sviluppata nella totalità dei casi esaminati dai funzionari dei settori ambiente e territorio/urbanistica.

Sono state segnalate attività di verifica degli indicatori selezionati con il Forum. *Viceversa rimane assolutamente marginale l'idea che il set di indicatori possa essere completato ed arricchito attraverso un confronto pubblico ed il contributo dei portatori di interesse.*

L'elaborazione e la selezione di un sistema di indicatori partecipato attraverso il coinvolgimento degli attori locali (imprese; privati, ONG, associazioni locali, Università, et.) sembra teoricamente preferibile ma non trova concreti riscontri nella reale applicazione di A21L.

Le criticità: reperimento, raccolta e trattamento delle informazioni

I problemi che si riscontrano circa la disponibilità e l'accesso alle informazioni e la loro affidabilità risultano decisivi per avere un buon set di indicatori capaci realmente di fornire informazioni utili ad una decisione.

L'elenco spontaneo delle criticità relative alla stesura degli indicatori ha avuto il seguente ordine di priorità:

- la raccolta
- l'obsolescenza
- l'affidabilità
- la sistematicità
- l'integrazione delle informazioni.

La raccolta delle informazioni è la prima delle criticità rilevate.

Le informazioni per la predisposizione e il calcolo degli indicatori possono essere reperite in una varietà di luoghi e istituti: università ed enti accademici in genere, agenzie governative nazionali, regionali, provinciali e locali, banche dati e rapporti di associazioni.

Inoltre, queste informazioni spesso non sono reperibili su supporto informatico e quindi gestibili con difficoltà dai funzionari delle amministrazioni.

L'accessibilità delle fonti, la disponibilità e riproducibilità delle informazioni, sono aspetti essenziali per la facile costruzione degli indicatori e del rapporto.

L'obsolescenza delle informazioni è avvertita come un problema rilevante per la costruzione degli indicatori.

Spesso, reperite le informazioni si ha a che fare con dati ormai superati e tali da falsare le considerazioni costruite su indicatori inattendibili.

L'attendibilità delle informazioni è la terza delle criticità rilevate.

Gli indicatori sono costruiti su dati ed informazioni oggetto di attività di misurazione ed indagine. Talvolta i dati risultano poco attendibili e questa circostanza condiziona l'efficacia dell'indicatore come strumento di orientamento delle politiche locali.

La sistematicità delle informazioni è avvertita come elemento di criticità, anche se di ordine inferiore rispetto agli aspetti prima segnalati.

E' stato rilevato che si possiedono informazioni, talvolta insufficienti e poco sistematiche. Alcuni settori sono particolarmente indagati e ricchi di dati e informazioni, altri sono ignorati e le informazioni scarse ed obsolete.

La mancanza di sistematicità inficia la qualità complessiva del set di indicatori che tende ad allinearsi al livello inferiore della qualità delle informazioni.

Da più parti è stato sottolineato il ruolo che Regioni, Province e ARPA possono rivestire nella raccolta sistematica, l'elaborazione e la diffusione delle informazioni ambientali e socioeconomiche.

Gli indicatori come strumenti per la pianificazione e controllo delle politiche locali

Per l'85 % delle amministrazioni è auspicabile che gli indicatori rappresentino un punto di riferimento per l'attività di pianificazione dell'ente.

Solo 15% delle amministrazioni, per lo più enti "pionieri", hanno predisposto o stanno predisponendo degli strumenti, anche normativi, per considerare gli indicatori ambientali nell'attività di pianificazione.

Già alcune amministrazioni hanno sperimentato l'utilizzo degli indicatori per la selezione delle priorità di intervento e previsti come base per misurarne l'efficacia.

Peraltro, alcune Regioni e Province, hanno stabilito come utilizzare gli indicatori per la pianificazione settoriale e per la revisione dei programmi attivi.

Dagli indicatori agli indici sintetici

Alcune amministrazioni hanno affinato il ragionamento circa gli indicatori al fine di disporre di indici sintetici, di numero ristretto ma di sufficiente precisione, utilizzabile in fase di programmazione e progettazione degli interventi.

La Regione Liguria propone una metodologia per approssimazioni successive che parte da una base larga di 96 indicatori, grossolani ma di agevole reperibilità che consentono una prima lettura del territorio. Per quegli aspetti che si sono rivelati critici nel corso della prima lettura si predispongono indicatori più sensibili e precisi con l'obiettivo di aggregarli in un set ristretto di indici sintetici. A questo proposito sta sperimentando il calcolo dell'impronta ecologica che traduce in termini di territorio equivalente le necessità, i consumi e gli scarti dell'attività umana.

4.7 Il Piano di azione locale

Il Piano d'azione locale rappresenta la fase conclusiva del ciclo di A21L che raccoglie una serie di azioni e programmi identificati in seno al Forum.

Su questa definizione concordano la grande maggioranza delle amministrazioni contattate.

In ragione del fatto che il Piano d'azione locale conclude il processo di A21L sono gli enti "pionieri" pari al 26,9 % delle amministrazioni contattate ad avere stilato un Piano d'azione locale o avere comunque un documento preliminare da condividere e concertare.

Talvolta il Piano si struttura come la somma di una serie di Progetti operativi in vari settori o viceversa è un documento di proposta o di indirizzo preliminare.

Nel caso di una amministrazione comunale, l'ossatura del Piano d'azione locale è rappresentato da 10 progetti speciali voluti dal Sindaco e dalla Giunta. Uno dei 10 progetti è quello relativo ad A21L che, tra l'altro, ha la finalità di pilotare verso la sostenibilità gli altri 9 progetti.

Le aree di attività del Piano

Le aree di attività del Piano o dei programmi riguardano:

- la gestione sostenibile degli usi energetici;
- mobilità e sosta in ambito locale;
- la rete ecologica in ambito urbano;
- la gestione sostenibile di rifiuti urbani;
- mappatura controllo e riduzione dell'inquinamento acustico;
- riduzione dei rischi da elettrosmog;
- programma per la diffusione della certificazione ambientale EMAS/ISO 14000 tra le piccole e medie imprese ;
- riqualificazione delle voci di bilancio per l'introduzione di un sistema di contabilità ambientale;
- la rete di ciclovie nel sistema urbano.

Dalle prime rilevazioni sembra che i Piani d'azione non prevedano tra le attività programmi con finalità esplicitamente sociali (riduzione dell'esclusione, disoccupazione, terza età, et.)

Il Piano d'azione: da espressione del Forum a strumento dell'amministrazione locale

L'opportunità di presentare Piani d'azione in forma di documento preliminare o di proposta è suggerita dalla necessità di pervenire a un documento condiviso.

Con differenti accezioni è questa la motivazione adottata da tutte le amministrazioni coinvolte nella stesura di un Piano d'azione.

Ciò che si deve attivare e, per quanto possibile, gestire è una attività complessa di comunicazione, concertazione, raccolta delle retroazioni, correzione, finalizzata alla identificazione, per approssimazioni successive, di una serie di programmi operativi condivisi.

Il Piano d'azione ed il partenariato locale

Uno degli esiti più rilevanti della messa in opera di un Piano d'azione riguarda l'avvio di forme di partenariato locale. E' questo un esito segnalato da una amministrazione ed accolto con favore dagli altri funzionari contattati.

Attivare forme di partenariato su di un programma operativo consente ai soggetti di misurarsi e di scambiare competenze e informazioni.

Il risultato immediato riguarda il miglioramento del sistema di relazioni locali dovuto ad una migliore conoscenza dei partner ed alla capacità di acquisire punti di vista prima poco considerati.

La comunicazione per l'Agenda 21 Locale

Un ultimo passaggio importante riguarda la comunicazione per l'Agenda 21 Locale che "non è solo uno strumento di supporto alla realizzazione di programmi ed azioni, bensì un elemento integrante e co-essenziale alla programmazione", come recita un documento redatto a W.Sancassiani e P.Tamburini per una Carta di riferimento su Comunicazione ed Agenda 21 Locale.

Si riportano qui di seguito, proprio perché ritenuti importanti al successo dell'A21L, i tratti distintivi (individuati dal documento) di una comunicazione ambientale orientata allo sviluppo sostenibile:

- comunicazione programmata che serva anche come auditing costante dell'efficacia delle azioni;
- comunicazione come ascolto che utilizzi interazioni retroattive (feedback);
- comunicazione continua e preventiva e non episodica;
- corresponsabilizzazione e coinvolgimento dei soggetti attivi nella informazione;
- credibilità e attendibilità delle fonti;
- comunicazione propositiva per la diffusione di buone pratiche;
- comunicazione integrata e trasversale, che comunichi non la lettura semplificata dei problemi ma anche l'insieme complesso di cause ed effetti;
- adozione di una pluralità di linguaggi volto a conciliare rigore scientifico e approccio divulgativo;
- adozione di strumenti interattivi;
- comunicazione adatta al lavoro in rete;
- comunicazione più sostenibile e "a basso impatto ambientale".

5. La programmazione e l'organizzazione degli enti: effetti dell'Agenda 21 Locale sul sistema locale

5.1 Le relazioni tra Agenda 21 Locale e gli strumenti di indirizzo, pianificazione e controllo

Uno degli aspetti rilevanti della ricerca è quello del rapporto tra l'Agenda 21 Locale e i tradizionali strumenti di pianificazione, indirizzo e controllo: infatti, a detta di tutte le amministrazioni che hanno risposto al questionario, uno dei compiti principali assegnato a questo strumento è quello di migliorare il processo decisionale attraverso l'integrazione, l'approccio multisettoriale, la verifica di coerenza, la valutazione e la trasparenza di tutti i livelli di programmazione, pianificazione e gestione.

Ed è proprio l'integrazione che garantisce alle amministrazioni locali l'uso efficiente delle risorse economiche, divenute, in questi ultimi anni, sempre più scarse.

L'approccio integrato, a cui dovrebbe portare l'A21L, consente infatti di non duplicare le voci di spesa e soprattutto di non dover utilizzare risorse due volte: una volta per fare e l'altra per compensare i costi della politica pubblica intrapresa.

Ma attualmente le amministrazioni locali che hanno avviato l'A21L hanno compiuto dei passi in avanti anche sul piano dell'integrazione delle politiche di programmazione? È un quesito che ci si è posti all'inizio della ricerca per verificare se i documenti previsti dal processo (quali i Piani di Azione Locale) si andavano semplicemente a sovrapporre agli strumenti di pianificazione settoriale oppure se, al contrario, servivano per aumentare la coerenza complessiva del disegno programmatico.

Il primo atto che l'aumento di coerenza richiede è quello di assumere il principio generale della sostenibilità dello sviluppo alla base degli strumenti di pianificazione, economici, territoriali, ambientali e sociali.

Questo non serve solo ad inserire "a monte" le considerazioni sulla sostenibilità ma anche a supportare le decisioni con una preventiva verifica degli effetti ambientali, sociali ed economici delle scelte.

Ma c'è qualcos'altro che rende il processo di Agenda 21 Locale uno strumento fondamentale per la pianificazione integrata: mentre la tradizionale programmazione settoriale ha imparato a fare a meno della partecipazione, l'A21L rappresenta una forma di "contratto sociale" partecipato, attraverso il quale una comunità territoriale, a partire dalle parti interessate alle trasformazioni del territorio, definisce i principali scenari dello sviluppo autosostenibile, tenendo conto del patrimonio sociale, ambientale (la dotazione delle risorse naturali) ed economico di un'area.

È uno strumento che permette di trovare delle gerarchie, dei trad-off tra politiche, di stabilire le soglie degli effetti compatibili.

In questo senso l'A21L, qualora venisse operata la sua trasformazione da "strumento ambientale" a "strumento per lo sviluppo sostenibile e il benessere umano", potrebbe

essere decisiva al fine di trovare, in modo condiviso, le priorità, i criteri guida ed i criteri operativi.

I criteri per lo sviluppo sostenibile dovrebbero orientare la pianificazione settoriale e gli obiettivi di settore ed assolvere il compito di traguardare gli obiettivi generali a specifiche azioni di intervento.

Occorre però essere attenti a non restringere la sostenibilità a una mera questione di principi ispiratori delle politiche, separandola dalle concrete azioni operative: l'Agenda 21 Locale non è infatti il contenitore delle idee utopiche quanto il luogo della coerenza tra principi, obiettivi ed azioni per lo sviluppo sostenibile.

L'adozione di un Piano per lo Sviluppo Sostenibile, un documento che faciliterebbe la pianificazione integrata, dovrebbe nascere non dalla mediazione tra l'A21L e i piani di settore, ma quale emanazione diretta del processo di costruzione dell'Agenda 21 Locale: questo non deve essere il luogo dell'affermazione di una nuova specificità settoriale, ma esso stesso il luogo della pianificazione integrata.

Ma tale compito potrà essere assolto solamente se si procederà alla trasformazione a cui prima si accennava: da strumento per l'ambiente a strumento per la sostenibilità; in caso contrario gli ostacoli alla pianificazione integrata si rafforzeranno nella difesa dei singoli spazi d'azione dei diversi assessorati.

In tale direzione deve essere letto anche il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente: un elemento conoscitivo di base (comprensivo di tutti gli aspetti relativi alla contabilità ambientale), che permette un utilizzo sostenibile delle risorse, del suolo e dello spazio, favorisce le trasformazioni positive del territorio, e contiene gli effetti negativi delle trasformazioni.

Le amministrazioni dovrebbero iniziare ad utilizzare tale strumento alla stregua di documento sulla base del quale ottenere una diagnosi precoce dello stato del sistema e della sua evoluzione nonché valutare collettivamente gli effetti delle scelte

Nella medesima direzione, peraltro, si muove anche il legislatore che, nella normativa sulla contabilità ambientale delle amministrazioni locali, prevede l'introduzione di documenti riguardanti la sostenibilità ambientale dello sviluppo, da affiancare ai documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Certo sono poche le amministrazioni che già oggi sono in grado di fornire indicazioni su tali questioni e queste limitate all'ambito regionale (Toscana e Liguria); altre amministrazioni hanno sollevato problemi di programmazione integrata, riferendosi ai rapporti di sovraordinazione tra livelli di programmazione (regionale, provinciale e comunale), che possono rispondere (per diversità di sensibilità) ai principi ispiratori assai differenti tra loro.

Quale difficoltà avrebbero quei comuni che, avendo attivato agende 21 locali, vedrebbero parte degli obiettivi definiti su scala locale in conflitto con quelli stabili a livello provinciale e regionale.

A questo proposito occorre ricordare che la sostenibilità deve essere ricercata al livello più basso (quello più vicino ai cittadini) tra quelli che influenzano le scelte su un determinato settore.

Lo sforzo per il coordinamento degli strumenti di programmazione potrebbe essere favorito dalla condivisione di un medesimo approccio dei diversi strumenti di programmazione settoriale alla ricerca delle soluzioni, che dovrebbe sempre prevedere:

- integrazione;
- multidisciplinarietà;
- partecipazione.

Un altro elemento che potrebbe essere utilizzato per favorire l'integrazione è quello della creazione di nuovi strumenti di programmazione negoziale o della revisione di quelli attuali sulla base dell'adozione del paradigma della sostenibilità e dei principi dell'Agenda XXI Locale.

Un nuovo Patto Territoriale per l'Agenda 21 Locale potrebbe delinarsi, proprio a partire da questo strumento, come coalizione sociale dei soggetti, pubblici, privati o del terzo settore, il cui obiettivo è quello di implementare le azioni definite nel Piano di Azione Locale.

Non più la promozione di singoli progetti coesi in un'idea-forza per lo sviluppo locale o lo sviluppo dei fattori di competitività territoriale, quanto la promozione della "qualità del vivere sociale e dello sviluppo umano", nella sua dimensione plurale, a carattere ambientale, economico, culturale e sociale.

L'Agenda 21 Locale sarebbe così definita come strumento e luogo di partecipazione e condivisione, il Patto Territoriale per l'Agenda XXI come strumento e luogo di condivisione e negoziazione per l'implementazione delle azioni territoriali per lo sviluppo sostenibile.

5.2 La struttura organizzativa per l'Agenda 21 locale

La rilevazione delle risposte degli enti locali sulla struttura organizzativa necessaria all'attuazione dell'A21L ha evidenziato, pur nell'esiguità di risposte definite sull'argomento, le esigenze di mutamento che tale processo richiede.

Il 10,2% degli intervistati è stata capace di fornire indicazioni organizzative (sulla base delle modifiche che negli enti di appartenenza si stanno producendo) mentre un restante 14,2% ha messo in conto la necessità di operare e/o suggerire delle modifiche alla propria organizzazione.

Le indicazioni fornite, seppur quantitativamente ancora modeste, hanno però segnalato una notevole maturità da parte di quegli enti che, avendo iniziato per primi il processo (i

“pionieri”), hanno prodotto riflessioni più approfondite attorno all’argomento (**Figura 13**): queste osservazioni sono state riorganizzate attorno a cinque tematismi.

Il primo attiene all’*A21L come leva del processo di cambiamento* delle prassi organizzative, strumento per orientare i mutamenti di cui necessitano gli enti locali.

Alcuni grandi rischi dell’Agenda 21 Locale sono proprio nel suo divenire vettore di istanze che hanno origine, non all’interno di questo processo, ma da quella più generale di riforma della pubblica amministrazione locale e che, necessariamente, risponde ad una diversa tempificazione.

Non che ciò sia di per sé un errore ma la mappa degli alleati e dei nemici muta profondamente e gli enti locali che prevedono di utilizzare l’A21L come leva di cambiamento devono trovare delle strategie all’altezza dei compiti. *In caso contrario, ed è l’esperienza di molte amministrazioni, il processo si arena proprio nella fase di avvio perché troppo grandi e complessi sono gli aspetti che si devono affrontare senza averne la forza.*

La prima risposta potrebbe quindi essere quella di delimitare l’area di intervento, evitando di legare all’Agenda 21 Locale tutti i mutamenti organizzativi di cui l’ente locale ha bisogno ma non riesce a realizzare.

La seconda difficoltà riguarda la *direzione del cambiamento che, nei processi di A21L, non è a priori conosciuta da nessuno ma è l’esito della condivisione tra i differenti soggetti* partecipanti al processo.

L’unica preconditione che tale processo richiede è l’assenza di opinioni ostinate e non negoziabili da parte dei soggetti partecipanti, ovvero:

- a) il percorso per arrivare alla sostenibilità non può essere precostituito da uno degli attori coinvolti (l’autorità locale, il forum ambientale, il sindaco, le associazioni, et.) ma deve essere (e deve essere percepito come tale) l’esito del processo di interazione tra questi soggetti. In fase di avvio non c’è nessuno che sia in grado di prevedere i passi e le azioni future;
- b) i soggetti partecipanti devono avere “attitudine alla democrazia”, ovvero devono essere disponibili a modificare le proprie opinioni sulla sostenibilità ed il percorso che si erano prefigurati all’inizio, senza considerare, di per sé, tale “deviazione” dal percorso originario come una sconfitta (al contrario non c’è reale partecipazione e condivisione senza deviazioni dagli obiettivi iniziali che i soggetti singoli avevano prefissato)
- c) i soggetti partecipanti devono avere la consapevolezza che le varie fasi dell’Agenda 21 locale verranno individuate e realizzate in modo condiviso

In questo quadro va inserito un “processo di cambiamento” dell’organizzazione dell’ente locale, il soggetto legittimato all’azione amministrativa.

Mentre gli altri soggetti che partecipano all’A21L sono completamente autoreferenti (visto che rispondono solamente ai loro associati), così non è per l’ente locale, che dovrà essere in grado di trasfondere gli obiettivi, gli strumenti e le prassi all’interno di

un'organizzazione della Pubblica Amministrazione, che non può rimettersi in gioco completamente senza tenere conto del quadro legislativo e amministrativo esistente.

Infatti, se è vero che il Forum elabora e trasmette al Consiglio comunale/provinciale/regionale un Piano di Indirizzo per l'Agenda 21 locale, d'altra parte è pur vero che deve essere il Consiglio ad approvare un Piano di Azione, in un processo "interno", da giocare in stretta dialettica con il Forum, che deve vedere coinvolto, anche se in una fase successiva, il personale interno dell'Amministrazione.

Il rischio conseguente è che proprio nella Pubblica Amministrazione i conflitti tra logiche interne consolidate e logiche emergenti dall'A21L possano produrre lacerazioni profonde.

E' quindi indispensabile che tale processo di cambiamento venga accompagnato e rafforzato da un'intensa attività di gruppo, mediante la quale analizzare i processi di servizio, i processi organizzativi e valutare gli effetti dei mutamenti che si rendono necessari.

Il terzo aspetto riguarda *l'integrazione delle politiche settoriali e l'approccio sistemico per la sostenibilità.*

Il tema costante di tutta la strategia dello sviluppo sostenibile è la necessità di integrare, nella formulazione delle decisioni, considerazioni d'ordine economico ed ecologico, ordini già integrati nelle attività del mondo reale. L'obiettivo generale della politica ambientale europea, nel corso di questi ultimi anni, è infatti passato dal miglioramento degli standard (cosa che comunque è costantemente avvenuta) alla definizione di sistemi per la valutazione globale degli scenari e l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche dei diversi settori.

Lo spirito di tutto il processo di decisione di A21L è proprio questo: adottare a livello strategico il principio della sostenibilità e favorire la presa in considerazione a monte degli aspetti ambientali delle scelte al fine di rendere più efficaci, efficienti ed economiche tali scelte sul versante della tutela dell'ambiente, dell'equità sociale e dell'uso delle risorse.

Un ostacolo può essere rappresentato dalla tendenza ad occuparsi isolatamente di un settore, perdendo di vista l'importanza dei nessi intersettoriali, che di rado trovano riflesso nei modi con cui si elaborano le politiche locali; l'A21L deve quindi porsi l'obiettivo di superare l'eccesso di specializzazione settoriale che porta a considerare gli impatti delle politiche su altri settori alla stregua di effetti collaterali, tenuti nel debito conto solo se si è costretti a farlo.

Proprio questa necessità di adottare un approccio di sistema pone alle amministrazioni locali un problema.

Ad oggi l'importanza assunta dai vari assessorati all'ambiente nella promozione e sviluppo dell'A21L rischia di far assumere a tale processo connotati squisitamente

ambientali, come se l'obiettivo non fosse lo sviluppo sostenibile locale ma la compatibilità ambientale delle politiche.

Ciò pregiudica fortemente l'obiettivo dell'integrazione e l'approccio sistemico. Al contrario tale strumento può essere letto (e trovare nuovi ostacoli per questa ragione) come una rivendicazione d'importanza da parte del settore ambientale in rapporto agli altri settori.

Niente di più nefasto vi può essere per l'affermazione dell'Agenda 21 Locale in Italia e questo per tre ordini di ragioni:

- questa rivendicazione di ruolo può trovare innanzi degli ostacoli (soprattutto da parte degli altri assessorati) che la "dimensione plurale dello sviluppo sostenibile" non troverebbe;
- la promozione di uno dei settori coinvolti dalla sostenibilità (quello ambientale, nel caso in questione) non può certo favorire l'integrazione intersettoriale;
- l'assenza completa della dimensione sociale (equità, giustizia, allocazione delle risorse) della sostenibilità ne fa cadere una dimensione essenziale, riducendo la forza dello sviluppo sostenibile.

Le risposte dei questionari hanno indicato una soluzione a questo tipo di problemi: infatti se da una parte è vero che, nell'esperienza italiana, il motore dell'iniziativa è stato assunto dagli Assessorati all'Ambiente e che senza di questi molte A21L non sarebbero neanche iniziate, dall'altra questi, per rafforzare il processo, devono estendere immediatamente l'iniziativa ad altri assessorati che, seppur meno consapevoli, tanta importanza hanno nel rafforzamento dell'iniziativa.

Per agevolare l'integrazione a monte delle politiche settoriali serve un'integrazione dei decisori in una Cabina di Regia (ma molti sono i nomi che sono stati adottati da strutture orizzontali di questo genere) che aiuti definire meglio le priorità, le risorse, i conflitti tra le scelte, le modalità d'intervento e i processi di comunicazione

Una tale task force deve vedere coinvolti, con modalità differenti da amministrazione ad amministrazione, anche i responsabili dei Piani Esecutivi di Gestione e deve essere individuata attraverso atti formali da parte della Giunta o del Consiglio.

Il quarto aspetto, che discende immediatamente dal precedente, riguarda la necessità di una nuova *legittimazione* del cambiamento *per l'integrazione delle politiche settoriali*.

Tutti gli interlocutori che hanno risposto al punto in questione hanno fortemente sottolineato la necessità che il processo di A21L sia legittimato ai più alti livelli istituzionali (sindaco, presidente della Provincia, della Regione, della Comunità Montana e dell'Ente Parco) in tutte le sue fasi.

E' necessario che la cabina di regia istituzionale venga formalmente assecondata, nei singoli atti, dal gabinetto del Sindaco o dall'Ufficio di Presidenza per dare l'imprimatur al processo e rafforzare le decisioni prese ed i mutamenti organizzativi previsti.

Il quinto ed ultimo aspetto riguarda la *struttura organizzativa in senso stretto* dell'amministrazione locale (**figura 14**).

La domanda che ci si è posti è la seguente: esistono, pur nell'autonomia organizzativa dei singoli enti, dei "modelli organizzativi" che meglio rispondono rispetto ad altri alle esigenze di integrazione delle politiche settoriali richieste dall'A21L ?

Se il quesito fosse così diretto la risposta non potrebbe che essere negativa, accentuando l'impossibilità (espressa a più riprese dagli interlocutori) di avere un modello unitario di organizzazione.

Il problema rimarrebbe però intatto visto che la sua radice sta nei compiti che l'obiettivo dell'integrazione pone alle amministrazioni locali. A modelli organizzativi esistenti non è facile coniugare tale obiettivo con le diverse politiche settoriali e la programmazione di settore.

Innanzitutto il principio della sostenibilità si pone come "verticale" rispetto alle azioni dei diversi settori nei quali è ripartita la pubblica amministrazione locale, ed a garanzia del suo rispetto andrebbe forse posto un Servizio di Audit per la Sostenibilità (per l'Agenda 21 Locale). Un servizio di staff che deve essere messo in grado di fornire un supporto alle decisioni attraverso l'utilizzo di strumenti di valutazione, di indicatori, di scenari alternativi che evitino scelte ad "alternativa zero".

Pensare che un Assessorato possa dare l'impulso giusto al processo significa confondere una funzione di *line*, di pari livello rispetto a quella di altri assessorati, con una funzione di staff, un supporto specialistico che verrà fornito a tutte le linee di servizio dell'organizzazione amministrativa.

Le diverse azioni locali, che si configurano come vere e proprie unità progettuali confluenti nel Piano di Azione Locale, sono il frutto di un lavoro di gruppo, a cui rispondono dirigenti di *line* e di staff, e che devono essere coordinate dalla Cabina di regia dell'Agenda 21 Locale.

E' ben chiaro che seppur non si stia proponendo un modello progettuale esistono alcuni sistemi organizzativi che maggiormente rispondono alle esigenze poste dal processo di A21L e si tratta di quelli che, pur agendo con unità di staff, sono in gradi di operare per progetti.

5.3 Le attività di aggiornamento e formazione

Lo sviluppo dell'Agenda 21 Locale, viene rilevato dai questionari, richiederebbe un preciso impegno delle amministrazioni, centrali e locali, nella formazione dei dirigenti, dei funzionari e dei dipendenti in qualità di attivatori, agevolatori e facilitatori del processo.

L'analisi della situazione attuale ha posto in evidenza, al contrario, lo scarso impiego di risorse, da parte delle amministrazioni locali, in materia di formazione. Sono ancora pochi gli enti che hanno partecipato ad iniziative di formazione, ed ancora meno quelli che hanno preso parte ad iniziative sistematiche, non estemporanee.

Il primo motivo è sicuramente costituito dai costi elevati di un programma di formazione per l'Agenda 21 Locale e dalla sua scarsa riproducibilità. Al contrario se tale programma venisse istituito dagli enti regionali, individuando bacini di intervento su scala ottimale, tale costo verrebbe abbattuto, agevolando anche la trasferibilità delle esperienze e il feedback.

Un piano di formazione rivolto a tutti i comuni d'Italia potrebbe costare, se gestito su scala regionale, circa 15 miliardi.

Il secondo motivo riguarda il profondo convincimento che l'Agenda 21 Locale sia uno strumento essenzialmente tecnico che richiede il coinvolgimento del personale dell'amministrazione solo in qualità di interfaccia di soggetti esterni (forum ambientale, consulenti, parti interessate) o di spettatore imparziale di processi che richiedono all'autorità pubblica di essere esclusivamente il "garante delle regole del gioco".

E' evidente che se ciò fosse vero le esigenze di formazione si limiterebbero al rafforzamento delle competenze necessarie alla mediazione sociale.

Il terzo motivo può riguardare la reale consistenza delle figure d'uscita del processo formativo; gli enti locali infatti, dopo aver affermato la necessità di aggiornamento, difficilmente riescono a individuare le figure professionali da formare e le competenze che queste devono possedere per riuscire nel loro compito.

Pur ritenendo che parte di queste difficoltà derivino dalla scarsa maturità dei processi in corso (non molti processi di A21L sono arrivati alla fase conclusiva), può risultare senz'altro utile discutere ciò che alcune amministrazioni hanno riportato nei questionari per verificarne l'efficacia (**figura 15**).

Il 28,6 % delle amministrazioni che hanno risposto al questionario hanno già partecipato, o organizzato direttamente, delle iniziative per la formazione mentre il 34,7% riterrebbe utile potervi partecipare pur non essendosi direttamente operata per realizzarle; tale complessivo 53,3% è ancora più rilevante se consideriamo che tale esigenza si è manifestata in oltre l'85% delle amministrazioni che hanno realmente iniziato alcune delle fasi operative dell'Agenda 21 locale.

Si può quindi affermare, anche partendo dalle risposte sul terreno della formazione, che, attualmente, *le Amministrazioni, al momento dell'avvio del processo, non ne percepiscono immediatamente la complessità e tendono a sottovalutare le necessità di accompagnamento e formazione.*

Tale esigenza si manifesta una volta che il processo risulta avviato, e proprio questo *gap percettivo* può costituire un ostacolo alla continuazione delle attività da parte delle amministrazioni che, con un atto volontaristico, o perché spinte da un forum autocostituito, hanno compiuto i primi passi per l'A21L.

La necessità di vedersi accompagnati nel processo di A21L si è manifestata, da parte delle amministrazioni, attraverso l'esigenza di formare i soggetti coinvolti ripartendoli in due grandi categorie:

- a) attivatori/manutentori del sistema;*
- b) attuatori e diffusori delle politiche per l'Agenda 21 Locale*

La prima figura professionale deve avere parte attiva nel processo, deve essere in grado di animarlo e coordinarlo, di fornire soluzioni agli ostacoli che si devono superare, di proporre modifiche all'organizzazione dell'ente locale, di dialogare con i diversi soggetti coinvolti, di rafforzare la costruzione del network, di diffondere il processo e i suoi risultati.

Un percorso formativo per attivatori e manutentori dell'Agenda 21 Locale potrebbe prevedere circa 100 ore di formazione e le aree di intervento di questa tipologia di formazione potrebbero essere le seguenti:

- i principi della sostenibilità;
- il metodo dell'Agenda 21 locale;
- le tecniche di partecipazione e condivisione;
- il Forum ambientale;
- l'integrazione delle politiche e degli strumenti di programmazione;
- gli strumenti della contabilità ambientale e del green purchasing;
- gli indicatori ambientali e gli indicatori per la sostenibilità;
- il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente;
- il Piano di Azione Locale;
- le tecniche di audit dell'Agenda 21 Locale;
- l'individuazione delle voci di costo e dei tempi necessari alla realizzazione dell'A21L;
- la segmentazione dei pubblici;
- gli strumenti di comunicazione, informazione e divulgazione;

Tale percorso, se gestito con moduli giornalieri di 6 ore/giorno, ed una volta individuato un bacino ottimale di utenza, potrebbe costare circa 30 milioni.

La seconda figura professionale si limita invece alla diffusione settoriale dello strumento dell'Agenda 21 Locale, al fine di facilitarne l'applicazione all'interno dell'ente locale che lo promuove, e all'esecuzione delle azioni previste nel Piano d'Azione Locale.

Un tale corso dovrebbe focalizzare la sua attenzione su aspetti differenti da quelli previsti in precedenza:

- i principi della sostenibilità e dell'A21L;
- l'analisi dei soggetti coinvolti nel processo decisionale dell'A21L;
- il principio dell'integrazione delle politiche per la sostenibilità nelle politiche settoriali;
- i piani settoriali e gli obiettivi di sostenibilità individuati dall'A21L;
- l'utilizzo degli indicatori;
- il Piano di Azione Locale;
- analisi delle risorse (umane ed economiche) necessarie per l'attuazione dell'A21L nel proprio settore;
- il controllo delle risposte del sistema ed eventuali correzioni.

In tal senso andrebbero anche i corsi di autoformazione per lo sviluppo sostenibile, realizzati ad esempio dalla Provincia di Modena, rivolti al personale interno e dirigenziale.

In questa esperienza viene messo in rilievo proprio l'aspetto dell'autoformazione (più che della formazione), ovvero del processo di autoapprendimento che l'ente locale attiva, al fine di trovare esso stesso l'origine dei problemi per la revisione delle politiche nell'ottica della sostenibilità e le soluzioni più adeguate. E' un percorso faticoso ed originale che, soprattutto se la figura degli attivatori / manutentori ha ricevuto una formazione adeguata, permette all'ente locale di formare le risorse umane necessarie al funzionamento della fase operativa dell'intero processo.

5.4 I tempi dell'Agenda 21 Locale

Un aspetto non opportunamente indagato dell'Agenda 21 Locale riguarda i tempi del processo e la durata delle singole fasi: si tratta di un elemento fondamentale in quanto è proprio la lentezza del procedimento a disilludere molte amministrazioni le quali, di fronte alle prime difficoltà e ai primi imprevisti rallentamenti, paralizzano le proprie attività.

Solo il 16,3% delle amministrazioni intervistate conosce la durata del processo ed è in grado di indicarla in modo più o meno approssimativo; il resto delle amministrazioni non è in grado di indicarlo o per assenza di informazioni specifiche o per difficoltà di previsione (**figura 16**).

La prima considerazione che il questionario mette in rilievo è proprio quella per cui le amministrazioni "entrano al buio" nel processo di Agenda 21 Locale, senza ricorrere, come dovrebbe essere per un qualsiasi progetto, ad una pianificazione dei tempi. E' evidente quindi che viene meno la possibilità di monitorare il ciclo del progetto, utilizzando indicatori temporali per segnalare ritardi e, conseguentemente, intervenire nella correzione di rotta.

La scarsa capacità di previsione circa i tempi dell'agenda è quindi il primo segnale della scarsa attenzione al processo (il contenuto è invece controllato con molta più

attenzione), alle sue modalità di sviluppo, alla natura degli ostacoli ed alla capacità di affrontarli e superarli.

E' evidente che tale difficoltà è una conseguenza del fatto che le amministrazioni, in fase di avvio, ancora non sono perfettamente consapevoli delle attività dettagliate che tale processo richiede.

La seconda considerazione parte dall'analisi della durata del processo ricavata dai questionari: *in generale si può dire che il processo di Agenda 21 Locale dura complessivamente dai 36 ai 48 mesi*, anche se qualche ente locale di grande dimensione, dovendo risolvere problemi di condivisione e coordinamento, considera tali tempi alla stregua di tempi minimi.

Una delle fasi con un range di durata più ampio è quello della preparazione politica del processo: alcune amministrazioni reputano sufficienti 6 mesi per tale fase seminale, altre evidenziano necessità ben differenti (18 o 24 mesi). Il problema deriva dal fatto che il contenuto di tale fase è incerto e può andare da una serie di incontri con le parti interessate ad un pieno coinvolgimento dell'amministrazione, e può prevedere una serie di strumenti di supporto (materiali informativi, brochure, video per le scuole, kit per laboratori didattici, et.) assai differenziati tra loro.

E' evidente che la diversità della strumentazione prevista implica non solo una grande variabilità di tempi ma anche notevoli differenze nelle competenze da mettere in campo e nei costi.

Altre fasi considerate delicate (in termini di durata) sono quelle della predisposizione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente e del Piano di Azione Ambientale. Il questionario riporta una durata media complessiva dai 12 ai 30 mesi: anche in questo caso il motivo che giustifica la grande variabilità dei tempi è dato dal contenuto delle azioni. Alcune amministrazioni, fornendo indicazioni su tali fasi, le limitano alla mera redazione tecnica dei documenti, altre invece al processo di condivisione ad esse legato.

Un avvio alla giusta velocità

L'aspetto essenziale delle risposte fornite alle amministrazioni su questo terreno riguarda quella che abbiamo chiamato la *giusta velocità* della fase di avvio del processo. Le amministrazioni devono essere in grado di navigare tra il rispetto dei tempi di ognuno dei soggetti coinvolti (la qual cosa potrebbe condurre a ritardi notevoli) e la necessità di produrre delle rotture, delle accelerazioni improvvise, per portare tali soggetti ad includere tale tema nella propria agenda di lavoro.

E' un dilemma obbligato, per tutte quelle amministrazioni che vogliono iniziare l'Agenda 21 Locale, a cui non vi è una risposta unica: l'unico messaggio chiaro è quello *della necessità di produrre delle forzature rispetto allo stato ordinario delle relazioni tra i soggetti coinvolti*.

Un diagramma (**figura 17**) che riporta sugli assi il "grado di sensibilità degli attori dell'A21L alle tematiche dell'ambiente" ed il "rispetto dei tempi dei singoli soggetti

nella formazione delle decisioni collettive per l'A21L" aiuta a delineare una mappa dei rischi nell'implementazione di tale processo.

Per tutte quelle A21L collocabili nel primo quadrante (alta sensibilità e rispetto dei tempi dei soggetti) il rischio che si corre è l'estensione smisurata della durata del processo a causa dei tempi dei soggetti che, dando grande importanza alle questioni ambientali, vogliono assegnare responsabilità ed assumere decisioni senza alcuna fretta. In questi casi la possibilità che il processo affondi per "eccesso di responsabilità" è elevato: compito dell'animatore del processo sarà di dettare ritmi serrati, condividere obiettivi, provocare risposte e, sulla base di queste, aiutare nella ricerca delle soluzioni.

Le A21L che si collocano nel secondo quadrante (bassa sensibilità e rispetto dei tempi) rischiano invece di produrre ritardi per "difetto di responsabilità" ovvero per la difficoltà, da parte dei soggetti coinvolti, di considerare realmente importante l'argomento, e convogliare in questa direzione risorse umane ed economiche. I rischi ovviamente sono maggiori e ben più gravi che nel caso precedente mentre i compiti di animazione del processo riguardano la necessità di prevedere una importante (anche in termini di durata) fase seminale, di informazione sui temi, sugli obiettivi e sulle ragioni dell'A21L.

Le A21L che si collocano nel terzo quadrante, dove la bassa sensibilità si coniuga a forzature rispetto ai tempi dei soggetti coinvolti, i rischi possono venire da una rottura dell'intero processo a causa di accelerazioni maldigerite; i soggetti coinvolti sentono forte in questi casi l'eterodirezione dell'intero procedimento. Questi si potranno quindi adeguare ai tempi imposti all'A21L ma non legitimeranno (o lo faranno a fatica) le decisioni prese. In questo caso un'animazione accorta del processo dovrebbe passare inevitabilmente per una fase seminale, coinvolgendo maggiormente "dall'alto" le parti interessate.

Le A21L che si collocano nel quarto quadrante, dove l'elevata sensibilità ambientale si coniuga a forzature rispetto ai tempi dei soggetti coinvolti, la situazione è sicuramente tra le più favorevoli ed il rischio vero è che la velocità del processo porti a decisioni non pienamente condivise e metabolizzate da parte dei soggetti coinvolti. Si rischia di arrivare alle fasi finali del processo senza che le macchine amministrative delle amministrazioni coinvolte siano veramente pronte alle trasformazioni necessarie. L'obiettivo dell'animazione dovrebbe essere quello di curare i legami tra i soggetti coinvolti e il sistema organizzativo degli enti locali, senza dare troppo per scontato che la velocità decisionale degli attori sia regolata comunque alla stessa velocità.

In tutti i casi analizzati il compito di una conduzione corretta dell'A21L sta nel riequilibrare l'andamento naturale (ovvero quello senza correzioni) del comportamento degli attori; *è necessario cioè assicurare la capacità omeostatica del sistema senza assecondarne tendenze che potrebbero spezzare (per eccesso di durata o di accelerazione) l'equilibrio necessario alla realizzazione dell'A21L.*

I rischi da evitare

L'analisi dei tempi necessari alla realizzazione dell'A21L ha messo in evidenza alcune parole chiave che servono a segnalare quei fattori che, se mal affrontati, possono pregiudicare l'implementazione del processo:

Dire che ogni A21L ha i suoi tempi non significa che è impossibile prevederli

E' necessario, fin dall'inizio, fare uno sforzo per dettagliare le attività necessarie all'A21L ed assegnare ad ognuna di queste fasi un tempo

Verificare lo stato di avanzamento

Stabiliti i tempi, è possibile ed opportuno verificarne lo stato di avanzamento, costruendo indicatori temporali di processo. Sono questi indicatori che permettono all'animatore di dosare lo "stop and go", che permette di procedere alla giusta velocità

Non risparmiare tempo nella fase seminale

Alcune amministrazioni prevedono un tempo troppo breve per la fase seminale: molte volte tale fase è la preconditione dell'A21L e deve vedere coinvolti i soggetti che parteciperanno poi al forum

Uno start-up visibile

La pianificazione dei tempi deve prevedere uno start up brusco e visibile: in alcuni casi, infatti, la cittadinanza e le parti interessate non sono a conoscenza dell'Agenda 21 Locale, né tantomeno delle sue potenzialità. Se l'avvio non è accelerato sarà difficile che le parti interessate inseriscano tale tema tra le priorità della loro agenda

Evitare l'affievolimento

Un altro errore comune è che, dopo un avvio brusco ma non pianificato, si arrivi velocemente ad una fase di affievolimento del processo, che nessuno sa affrontare.

Pianificare le accelerazioni

Se si riesce a dettagliare l'elenco delle attività previste per l'A21L, occorre anche pianificare le accelerazioni future: dove e in quale fase prevederle e con quale obiettivo

5.5 I costi dell'agenda 21 locale

Lo stato di attuazione dell'Agenda 21 locale in Italia non consente ancora una valutazione corretta del costo medio del processo di attivazione, gestione e realizzazione.

Non sono infatti molti gli enti che si sono dimostrati in grado di quantificare tale costo sia per le difficoltà connesse alla valutazione monetaria dei processi che per i dubbi circa le voci di costo da includere all'interno di tale valutazione.

Le difficoltà del primo tipo sono legate specificatamente al "come valutare" tali processi, a quale costo, se valutare il costo del tempo impiegato nello svolgimento delle

operazioni oppure limitarsi alla contabilizzazione dei “costi esterni” all’amministrazione.

In questa fase le amministrazioni che hanno risposto al questionario in merito agli aspetti economici (i comuni di Ferrara, Modena, Parma, Argenta, Cattolica, Firenze, le province di Modena, Pisa Lucca e l’Ente Parco Canavese) hanno risolto il problema quantificando le spese legate al processo in due diversi modi:

- le risorse interne sono state espresse in numero di unità di lavoro e mesi di lavoro, senza essere trasformate (attraverso il costo orario) nel loro valore economico;
- i costi esterni sono stati invece riportati direttamente al loro valore iscritto in bilancio da parte dell’ente locale.

E’ possibile riportare in una tabella alcune indicazioni provenienti dai referenti di A21L in ambito comunale

<i>Amministrazioni locali</i>	<i>abitanti</i>	<i>costi in lire</i>
Parma	167.523	180.000.000
Modena	175.485	110.000.000
Cattolica	15.601	40.000.000
Firenze	376.760	132.000.000
Ente Parco Canavese	41.531	115.200.000

Sebbene le indicazioni fornite dalle amministrazioni locali siano ancora poco omogenee, è comunque possibile rilevare un andamento decrescente, rispetto alla dimensione demografica dell’ente, del livello dei costi procapite legati al processo di attuazione dell’Agenda 21 locale.

Tale livello varia infatti dalle 350 lire procapite per i comuni più grandi (superiori ai 300.000 abitanti) alle 2.600 lire per i comuni medio piccoli (attorno ai 15.000 abitanti): aldilà delle indicazioni numeriche (la cui fondatezza potrebbe derivare dalle voci di costo incluse od escluse dal calcolo), il trend è preciso e inequivocabile.

Il costo unitario dell’agenda 21 locale è inversamente proporzionale alla dimensione demografica dell’amministrazione locale e questo per alcune ragioni di cui occorre tenere conto, anche qualora si volesse procedere alla creazione di un fondo nazionale per l’Agenda 21 locale:

- esistono alcuni importanti costi fissi (legati alla dimensione minima del forum ambientale, alla redazione del Rapporto sullo Stato dell’Ambiente, alla costruzione degli indicatori e alla predisposizione del Piano d’Azione Ambientale) nel processo di attuazione dell’Agenda 21 Locale, il cui peso percentuale è tanto più importante quanto più basso è il valore assoluto dei costi totali;
- esiste una dimensione ottimale, sul versante dei costi, che può essere fissata tra i 100.000 e i 200.000 abitanti, che dovrebbe guidare un processo di aggregazione temporanea dei comuni per l’Agenda 21 locale;
- il ruolo degli enti sovracomunali, come le Province, o quello che può essere assunto dagli enti parco, è legato proprio alla possibilità di favorire la bacinizzazione del territorio che l’Agenda 21 locale richiede;
- i comuni di piccola dimensione, che presentano costi unitari elevati, potrebbero risparmiare adottando tecniche di divulgazione e pubblicizzazione dell’Agenda 21

locale più “leggere” da un punto vista economico e condividendo, anche se non il processo, alcune fasi considerate più dispendiose (viaggi all'estero, formazione, et.);

- i comuni di grande dimensione (in particolare quelli metropolitani) presentano costi unitari molto bassi non solo per l'operare di economie di scala ma anche per un “difetto” di divulgazione e pubblicizzazione del processo. In molti casi è stato infatti rilevato che le spese previste per il coinvolgimento, partecipazione, diffusione e informazione dell'Agenda 21 Locale non sono affatto adeguate alla scala dimensionale dell'ente e limitano la loro attenzione alla “rete associativa”, alle parti interessate, senza destinare troppa attenzione ai cittadini e agli utenti dell'area metropolitana.

In linea di massima si può affermare che, una corretta implementazione dell'A21L, per la coesistenza di costi fissi e di costi variabili direttamente proporzionali alla dimensione demografica del comune di riferimento, dovrebbe prendere in considerazione una curva di costo ad U, il cui braccio dopo il punto di minimo si presenta con un andamento leggermente appiattito verso il fondo (**Figura 18**). Ciò significa che i costi procapite più bassi si troverebbero per dimensioni demografiche tra 100.000 e 200.000 abitanti, che i costi p.c. più alti tra quelli con dimensioni demografiche inferiori e che quelli di tipo metropolitano presenterebbero costi p.c. collocabili tra i primi e i secondi.

I bassi costi oggi riscontrati per i comuni di grande dimensione sono frutto esclusivo di uno scarso investimento in quelle fasi (informazione, diffusione, divulgazione) a costo variabile.

Il problema è che uno scarso investimento in tali fasi potrebbe dare una connotazione particolare alle A21L metropolitane, trasformandole in *agende 21 per le parti interessate*, più che per la cittadinanza, in *strumenti per il consenso più che in strumenti per la partecipazione*.

Un altro fattore di costo da prendere in considerazione è quello legato ai “costi delle risorse interne” impiegate nelle fasi di avvio, attuazione, animazione e sviluppo dell'A21L: in questo caso, per enti di dimensioni comprese tra i 100.000 e i 200.000 abitanti, vengono messi a disposizione 1 o 2 dirigenti.

L'impiego di risorse interne rimane comunque obbligatorio per mandare a buon fine l'agenda 21 locale e coinvolgere l'ente, in tutti i suoi gangli organizzativi.

Trovare il giusto bacino territoriale dell'A21L

Prendere in considerazione la dimensione dei costi significa porsi nuovi interrogativi sulla questione della dimensione territoriale ottimale per la realizzazione dell'Agenda 21 Locale.

Per le microcomunità si tratterebbe di trovare, attraverso il coinvolgimento di enti di scala sovracomunale (province, comunità montane, enti parco) o mediante iniziative

autonome basate su comuni che diventano leader sul campo, le modalità per coordinare le iniziative dei singoli comuni.

Esperienze in corso già ve ne sono (Canavese e Cilento tra tutte) e la spinta in tale direzione è forte.

Il rischio a cui si incorre non va però sottovalutato: è che l'A21L, realizzata da un autorità di un "territorio virtuale", non diventi però reale patrimonio dei comuni che vi partecipano e dei cittadini che risiedono in questi territori.

Per le aree metropolitane, al contrario, si dovrebbero affiancare alla A21L comunali, altre A21L su scala più ristretta, che fanno riferimento a quartieri, circoscrizioni, zone delimitate, scuole, et.

L'Agenda 21 Locale potrebbe quindi essere strutturata "a stella", e ciò consentirebbe di evitare che questo strumento sia limitato alle sole parti interessate senza alcun coinvolgimento degli attori sociali, degli utenti e dei cittadini.

Anche questa modalità non è esente da rischi ed il principale, riferito a più riprese dai questionari, è che la scala degli obiettivi di sostenibilità (ambientale e sociale in particolare) non potrà essere inferiore a quella comunale: il coordinamento tra gli obiettivi metropolitani e gli obiettivi di scala inferiore andranno quindi coordinati e resi coerenti. Esiste quindi un problema dei gradi di libertà di cui dispongono queste A21 di scala inferiore.

Altre interessanti esperienze in corso di attuazione sono quelle che stanno definendo il proprio bacino territoriale sulla base di altri "attrattori", quali i bacini idrografici, le fasce costiere o i distretti produttivi.

Si tratta di esperienze ancora troppo giovani per ricavarne delle considerazioni definitive, anche se si dimostrano interessanti per l'ostinata ricerca, che sta alla base del loro patto fondativo, di dimensioni differenti da quella amministrativa delimitata dai confini comunali.

Un Fondo Nazionale per l'Agenda 21 Locale

L'esame dei questionari e le interviste ai testimoni privilegiati hanno mostrato, sul tema del Fondo Nazionale per l'Agenda 21 Locale, alcune differenze ma una sostanziale omogeneità d'intenti.

La richiesta di risorse economiche nazionali per l'attuazione dell'Agenda 21 Locale non è considerata, in linea di massima, una *conditio sine qua non* per l'avvio del processo; sono comunque i comuni medio piccoli (al di sotto dei 15.000 abitanti), a conferma di quanto veniva rilevato in precedenza, a manifestare tale necessità in modo più deciso.

Ad oggi la "costosità" del processo viene sì percepita dai comuni di dimensione medio piccola, ma a tale rilievo questi ancora non forniscono una soluzione in termini di aggregazione e di necessità di coordinamento quanto piuttosto di richiesta di

abbattimento dei costi. Si tratterà invece di essere chiari su questo tema: un fondo nazionale non dovrebbe finanziare le diseconomie di scala che sopportano gli enti di minore dimensione, incentivando in tal modo la sub-ottimalità, quanto, piuttosto, agevolare l'aggregazione ottimale degli enti finanziando tale processo a costi standard.

Anche i costi standard risentono della dimensione dell'ente attivatore, ma potrebbero essere stabiliti facendo riferimento ai costi di enti con dimensione ottimale (tra i 100.000 e i 150.000 abitanti) ed impedendo ai comuni medio grandi di impiegare in modo inefficiente le risorse finanziarie in eccesso.

Una grande attenzione viene comunque assegnata all'identificazione dei costi che, tali risorse, dovrebbero contribuire ad abbattere: *si tratta in particolare dei costi di avvio e dei costi di divulgazione*. I costi di avvio sono fondamentali (o sono ritenuti tali) perché rappresentano una vera e propria barriera all'ingresso, anche se, a detta di molti, non è questo l'elemento che impedisce ad una amministrazione di attivare il processo. Tali costi possono però alimentare, se sopravvalutati, le paure che sempre accompagnano l'avvio dell'Agenda 21 Locale; paure che si rafforzano quando le incertezze sul piano delle modalità operative ed organizzative dei processi messi in moto si accompagnano all'indeterminatezza dei costi.

I costi di condivisione, divulgazione, diffusione ed informazione sono quelli fondamentali per rendere visibile l'Agenda 21 Locale; soprattutto nelle aree metropolitane il "grado di coinvolgimento e di conoscenza" del processo è scarso ed il rischio che corrono le amministrazioni è quello di costruire un *modello partecipato senza partecipazione*.

Molte amministrazioni locali fanno inoltre riferimento alla necessità di finanziare il Coordinamento Nazionale delle Agende 21 Locali, garantendo maggiormente, in tal modo, l'autonomia decisionale delle amministrazioni locali.

La dotazione finanziaria del Fondo, qualora si volesse estendere tale strumento a tutto il territorio nazionale, e tenendo conto dell'andamento ad U dei costi ma facendo riferimento ai "costi standard", dovrebbe ammontare a circa 36 miliardi.

<i>Comuni per classi di abitanti</i>	<i>Accantonamento in miliardi</i>
0-3.000	6,4
3.001-20.000	16,2
20.001-100.000	8,7
Oltre 100.000	12,9
Totale	36,2

Certo le modalità di erogazione del fondo dovrebbero essere tali da prevedere esse stesse l'operare di meccanismi premianti: è uno degli aspetti che tutti i questionari hanno messo in risalto.

L'elemento della volontarietà dell'A21L rappresenta un *atout* che non può andare perduto attraverso contributi nazionali; più che un Fondo in molti richiedono la possibilità di veder riconosciute, dato un contenuto minimo di prestazioni, le procedure

di A21L per l'accesso a fondi di altro tipo (leggi regionali, prusst, fondi comunitari quali il Life e Urban, et.) oppure di vedere abbattute le spese di avvio del processo (*a barriera all'ingresso nell'A21L*).

Sulla base delle risposte ai questionari, è possibile però trovare posizioni sfumate in merito alla necessità di veder attivato un Fondo Nazionale per l'A21L; si può infatti dire che:

- le amministrazioni che vedono nell'A21L uno strumento per la promozione del territorio e per il miglioramento dell'efficienza delle politiche locali ritengono che, a parte i costi di avvio, il resto dei costi potrà essere coperto dal circolo virtuoso che il processo mette in moto;
- le amministrazioni che vedono nell'A21L uno strumento per agganciarsi ai migliori o per aumentare il benessere attraverso il miglioramento della qualità socio ambientale del territorio ritengono invece che il contributo nazionale potrebbe essere più elevato.

In ogni caso, nel disegno di legge recante “disposizioni in campo ambientale” (AC 7280) è previsto un fondo di 11 miliardi per gli anni 2001 e 2002 el fine di promuovere ed attuare le Agende 21.

6. Il contesto legislativo e programmatico dell'Agenda 21 Locale

Di seguito sono riportati e brevemente commentati le disposizioni legislative ed i principali programmi comunitari, nazionali e regionali relativi ad Agenda 21.

La ragione di questa analisi risiede nella necessità di verificare come il contesto normativo si stia evolvendo al fine di consentire la più ampia diffusione delle Agende 21 Locali.

6.1 Legislazione e programmi comunitari

Programma Comunitario di politica e azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile: per uno sviluppo durevole e sostenibile (1992)

Il Quinto programma a favore dell'ambiente varato nel 1992 è antecedente alla Conferenza di Rio e pertanto vi si esprimono le aspettative della Comunità rispetto agli esiti di tale conferenza e l'Agenda 21.

Fin dal titolo, il Quinto programma rende manifeste le finalità che intende perseguire: lo sviluppo sostenibile della Comunità rappresenta il principio guida per le politiche comunitarie.

“Se l'obiettivo principale della Comunità europea per gli anni '80 è stato quello di realizzare il mercato interno, per gli anni '90 l'obiettivo sarà quello di realizzare una crescita sostenibile.”

Il principio di partecipazione alla definizione delle politiche ambientali è ribadito fin dalla introduzione.

“Se è giusto che la strategia e il programma generale siano elaborati a livello comunitario, la loro realizzazione pratica dovrà essere affidata agli organismi competenti in maniera complementare e secondo le rispettive capacità d'azione. La strategia fondamentale consiste nel realizzare una piena integrazione delle politiche a favore dell'ambiente con le altre politiche, grazie ad una partecipazione attiva di tutti gli attori della società (amministrazioni, imprese, collettività)”.

Il capitolo 13 del Quinto programma sottolinea l'importanza attribuita all'UNCED che si sarebbe svolta di lì a poco a Rio de Janeiro. Obiettivo principale della conferenza era quello di elaborare strategie e misure atte ad arrestare gli effetti del degrado ambientale nonché a promuovere uno sviluppo durevole e sano sotto il profilo ecologico in tutti i paesi.

I lavori dell'UNCED sarebbero dovuti sfociare, come in effetti avvenne, nell'elaborazione di:

- una Carta della Terra o dichiarazione dei diritti e doveri fondamentali relativi all'ambiente e allo sviluppo;
- un programma di azione intitolato “Agenda 21” che rappresenterà il programma di lavoro concordato dalla comunità internazionale per il periodo dal 1992 all'inizio del XXI secolo.

L'UNCED ed il V Programma Quadro

Il V Programma costituisce secondo l'Environmental Council *“una cornice, un approccio strategico ed un appropriato punto di partenza per l'implementazione di A21 da parte della CE e degli Stati Membri”*.

Sebbene il Quinto programma sia stato pubblicato 3 mesi prima dell'UNCED, fu preparato in parallelo con i principali accordi di Rio. Come risultato, il Quinto programma condivide con l'UNCED molti obiettivi strategici e principi, in particolare l'importanza centrale di integrare i fattori economici, sociali ed ambientali nel processo decisionale a tutti i livelli e l'imperativo di un nuovo modello di sviluppo che porti al soddisfacimento dei bisogni primari, al miglioramento degli standards di vita, ad un modello di consumo e produzione più efficiente e ad una gestione migliore degli ecosistemi.

All'interno del V Programma, la CE ha preso in considerazione le 5 maggiori priorità ambientali a livello internazionale (cambiamenti climatici, biodiversità, foreste, ozono nella stratosfera e desertificazione) e l'importante relazione fra commercio ed ambiente.

Alcune analogie tra A21L e Quinto programma

principio della condivisione delle responsabilità fra i diversi livelli della società; questo implica un migliore dialogo fra i diversi livelli della società ed il riconoscimento che ciascuno di essi deve svolgere un ruolo attivo nel raggiungimento dei risultati prefissi;

esplicito riferimento ai principi cardine dell'A21L, con cui il Quinto programma condivide la necessità di una collaborazione di tutti i settori della comunità locale. Più in particolare vengono citati:

- l'integrazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile nelle politiche ed attività delle amministrazioni locali;
- una maggiore presa di coscienza ed educazione,
- la possibilità di accesso pubblico alle informazioni;
- il coinvolgimento e la consultazione del pubblico;
- la cooperazione con il settore industriale, le organizzazioni non governative, altre città, ecc;
- la misurazione, il monitoraggio e le relazioni dei progressi verso la sostenibilità.

Quinto programma e principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà, sancito dal trattato sull'Unione Europea, è volto a garantire che le decisioni prese siano quanto più possibile vicine al cittadino, verificando costantemente che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte a livello nazionale, regionale o locale.

Ciò garantisce che si tenga pienamente conto delle tradizioni e delle sensibilità delle diverse regioni e si giunga alla migliore selezione delle azioni da intraprendere.

Per conseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile dunque è necessaria una azione concertata di tutti gli attori interessati che devono cooperare insieme.

Relazione intermedia sull'applicazione del Quinto programma quadro (1996)

La relazione intermedia del 1996 ha inteso verificare la capacità del Quinto programma di determinare la qualità dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, alla luce degli eventi e delle tendenze emerse dall'adozione del programma.

Fra gli eventi più importanti seguiti alla adozione del Quinto programma vi sono i risultati del Summit mondiale del 1992 dell'UNCED ed il suo principale prodotto, Agenda 21.

La Relazione intermedia riconosce come A21 rappresenti uno strumento capace di influenzare l'intero processo di sviluppo sostenibile ed evidenzia come il Quinto programma rappresenti una coerente risposta dell'Europa (anche se adottato 3 mesi prima della Conferenza di Rio).

Riesame del Programma Comunitario "Per uno sviluppo durevole e sostenibile"

Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24/9/1998

La Decisione del Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea è stata deliberata considerando:

- che successivamente all'adozione del Quinto programma si sono avuti diversi sviluppi riguardanti lo sviluppo sostenibile, in particolare l'adozione dell'A21 conseguente all'UNCED;
- che la strategia generale, gli obiettivi e le azioni indicative del programma originario rimangono validi e che il programma costituisce un adeguato punto di partenza per l'applicazione dell'A21 da parte della Comunità e dei suoi Stati Membri;
- che la strategia di base del programma consiste nel realizzare la completa integrazione della politica ambientale e di altre politiche ad essa attinenti mediante l'attiva partecipazione delle principali forze della società al processo di ampliamento e di approfondimento della gamma di strumenti per realizzare il mutamento dei comportamenti;

Tra gli altri, i contenuti della decisione hanno riguardato:

a) la ripartizione della responsabilità e compartecipazione

La Comunità favorirà lo sviluppo di metodi pratici per migliorare i sistemi di ripartizione delle azioni e di compartecipazione al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile. Essa svilupperà migliori metodi di dialogo ed assicurerà che un'adeguata gamma di attori partecipi alla preparazione e all'attuazione delle proprie politiche e azioni.

b) la promozione di iniziative locali e regionali

La Comunità incoraggerà maggiormente le attività a livello locale e regionale su temi fondamentali per conseguire lo sviluppo sostenibile.

A tal fine, una particolare attenzione sarà rivolta a:

- promuovere ulteriormente le possibilità della pianificazione territoriale ai fini dello sviluppo sostenibile
- sviluppare un approccio globale ai problemi urbani, sottolineando in particolare la necessità di sostenere le azioni delle autorità locali intese ad attuare il programma e l'A21L;
- promuovere lo scambio di esperienze tra le autorità locali in merito ad iniziative di trasporto sostenibile.

Valutazione globale del programma di politica e azione della Ce a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile

Comunicazione della Commissione del 24 novembre 1999

La Comunicazione della Commissione sulla valutazione globale mostra i progressi compiuti dalla Comunità nell'istituzione di nuovi e più efficaci strumenti per proteggere l'ambiente e garantire la sicurezza e la qualità della vita dei cittadini europei.

Anche se il Quinto Programma ha sensibilizzato i soggetti interessati, i cittadini e i responsabili decisionali in altri settori alla necessità di perseguire obiettivi ambientali, i progressi nel cambiare le tendenze economiche e sociali nocive per la realizzazione del programma sono stati scarsi.

Nell'indicare le strade da seguire per migliorare la sostenibilità delle politiche locali, la Commissione non cita esplicitamente A21L, tuttavia ne ribadisce indirettamente la rilevanza.

In generale la Comunicazione sottolinea come, una migliore informazione, un'accresciuta partecipazione dei cittadini alle decisioni riguardanti l'ambiente e una maggiore responsabilità per le azioni che possono nuocere all'ambiente si configurano come obiettivi prioritari.

Il par. 9.1 "Partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati" evidenzia il ruolo dei cittadini per il miglioramento delle politiche locali.

"L'esperienza insegna che quando i cittadini agiscono, le politiche cominciano a cambiare per il meglio. Per cambiare i comportamenti, i cittadini devono essere informati e messi in condizione di intervenire".

La Commissione considera che la definizione di un'efficace politica ambientale passa attraverso un migliore accesso all'informazione ed attraverso la partecipazione dei cittadini al processo politico.

Il trattato di Amsterdam (art. 255) sancisce il diritto di accesso dei cittadini ai documenti delle istituzioni europee. La convenzione di Aarhus (UN/ECE – *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters*) del 1998, una volta ratificata avrà una funzione importante per "rendere più democratica" la gestione ambientale.

Ciò contribuirà ad un dibattito più aperto ed un confronto tra tutti i soggetti interessati circa le possibili soluzioni ai problemi ambientali.

Gli indicatori che misurano le prestazioni delle politiche e i progressi sono considerati uno strumento utile a garantire la trasparenza e un esame critico da parte del pubblico.

La Risoluzione di Goeteborg

Terza Conferenza sull'Ambiente dei Ministri delle Regioni e dei Leader Politici dell'Unione Europea (18-20 giugno 1997)

La Risoluzione di Goeteborg assegna un ruolo importante alla regioni in merito ad A21 ed allo sviluppo sostenibile e stabilisce la completa applicazione del principio di sussidiarietà all'intera catena normativa per favorire l'implementazione e lo sviluppo della legislazione comunitaria ambientale.

In relazione ad Agenda 21 Regionale la Conferenza di Goeteborg conclude che:

1. Le Regioni sono gli attori-chiave nello sviluppo sostenibile e le azioni da noi controllate e influenzate hanno un impatto a livello nazionale e globale. Le Regioni

devono dunque prendere parte alla stesura e all'implementazione di strategie internazionali e nazionali sullo sviluppo sostenibile nonché all'adozione, attuazione e valutazione del processo dell'Agenda 21 creato in ogni Stato Membro.

2. Ruoli fondamentali sono svolti dall'informazione e dall'educazione, dalla comunicazione e dalla partecipazione dei cittadini agli sforzi intrapresi verso uno sviluppo sostenibile, specialmente nell'ambito del contesto del processo dell'A21.

3. Le Regioni dovrebbero promuovere un dibattito sullo sviluppo sostenibile, con le modalità più confacenti del caso, coinvolgendo tutti i settori ed i gruppi

4. Le Regioni dovrebbero intraprendere iniziative per stimolare ed incoraggiare il lavoro sull'Agenda 21 locale.

5. Le Regioni devono dimostrare attraverso progetti pilota come l'integrazione delle tematiche ambientali possa essere raggiunto.

Rispetto all'erogazione dei Fondi Strutturali la Risoluzione considera che il contesto di uno sviluppo sostenibile richiede uno sviluppo economico che sia compatibile con la protezione ambientale e le esigenze sociali. Tale contesto dovrebbe essere la base per tutte le forme di assistenza previste dai Fondi Strutturali.

Lo scopo dei Fondi Strutturali dovrebbe essere quello di assicurare un modello di sviluppo che migliori la qualità della vita attraverso la creazione di qualità economiche che soddisfino gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Quadro comunitario di cooperazione per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano

Proposta della Commissione del 22/11/1999

L'oggetto della proposta è l'istituzione di un "quadro di cooperazione" (basato sull'art. 175 del Trattato) i cui partner principali sono:

1. la Commissione;
2. la Campagna Città europee sostenibili (raggruppamento di circa 540 autorità locali impegnate a sviluppare politiche locali e interventi a favore della sostenibilità);
3. le reti delle città.

La Campagna si rivolge a tutte le autorità locali e regionali che hanno firmato la Carta di Aalborg; il programma è aperto alla partecipazione dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), Cipro e Malta.

L'obiettivo del quadro di cooperazione è l'azione coordinata di quelle città che operano per uno sviluppo sostenibile. Il ruolo della Comunità è quello di assistere tali città nella loro azione verso una maggiore sostenibilità. Un tale appoggio potrà contribuire alla realizzazione degli impegni internazionali dell'Unione anche in campo ambientale (protocollo di Kyoto, protocollo dell'Agenda 21 firmato dagli Stati membri dell'UE alla conferenza di Rio).

In particolare, la Comunità offre sostegno nei seguenti campi:

1. sensibilizzazione allo sviluppo urbano sostenibile, all'ambiente urbano e all'Agenda 21 locale, compreso lo sviluppo e il trasferimento di buone pratiche;
2. cooperazione tra soggetti coinvolti nello sviluppo sostenibile e nell'Agenda 21 a livello europeo;

3. misure di accompagnamento (es. nei campi della valutazione e del monitoraggio).

Gli obiettivi che potrebbero essere conseguiti sono:

1. aumento delle autorità locali e regionali che partecipano alla campagna (entro il 2004 dovrebbero essere circa 1000, con netto incremento dei paesi PECO);
2. più stretta cooperazione fra imprese e municipalità;
3. maggiore implicazione di un più grande numero di cittadini/operatori nei progetti locali (Agenda 21), con maggiori possibilità di ottenere un cambiamento delle abitudini e una maggior disponibilità a modificare certi comportamenti;
4. evoluzione delle strutture governative e delle amministrazioni locali conformemente agli obiettivi di sostenibilità;
5. incremento delle reti internazionali di autorità locali che partecipano alla Campagna;
6. maggiore applicazione della normativa comunitaria e più frequente ricorso a strumenti come la fiscalità o l'acquisto di prodotti "verdi", sviluppo dei lavori "verdi".

Le attività delle reti e di città che verranno cofinanziate dal quadro di cooperazione saranno selezionate in base alla qualità delle proposte. I risultati da fornire sono studi, assistenza tecnica, sviluppo di nuovi strumenti, progetti dimostrativi e conferenze.

Il Quadro verrà istituito al più tardi entro il 1/1/01 e resterà in vigore fino al 31/12/04; è prevista una valutazione intermedia.

Agenda 21: i primi 5 anni

L'implementazione dell'Agenda 21 nella Comunità europea

Questo documento descrive alcune delle più importanti e innovative programmi e attività che la Comunità europea ha sviluppato durante i primi cinque anni di implementazione di Agenda 21 ed individuato le priorità per il futuro.

Agenda 2000

Attraverso la cosiddetta "Agenda 2000", delineata nel 1999, l'Unione europea ha proceduto alla riforma di alcune politiche.

Tali riforme rispondono ad una serie di esigenze tra cui "*...trasmettere alla prossima generazione un ambiente che comincia appena a riprendersi dai danni e dalla degradazione subiti nel passato*". Definizione questa che ha forti analogie con quelle di sviluppo sostenibile a che fare

La Commissione ha concentrato le sue proposte su tre temi fondamentali:

- Aggiornare il modello europeo di agricoltura
- Concentrare l'assegnazione dei Fondi strutturali
- Porre maggiore attenzione sul bilancio per coprire i costi dell'allargamento

L'Agenda 2000 ha modificato i criteri per la definizione delle aree obiettivo, inserendo tra i criteri di preferenza nell'erogazione dei fondi anche quello della migliore compatibilità ambientale.

Relazione della commissione europea alla commissione delle nazioni unite sullo sviluppo sostenibile (aprile 2000)

Si tratta di una relazione preparata dalla Commissione Europea, in risposta ad una indagine condotta dalla *Commissione delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile* circa lo stato di implementazione di Agenda 21 a livello nazionale in tutti i Paesi aderenti ad Agenda 21. Consta di risposte relative ad un articolato questionario così articolato:

Parte 1: Struttura di coordinamento a livello nazionale delle azioni di Agenda 21:

- Meccanismi fondamentali di coordinamento nazionale sullo sviluppo sostenibile (es: Consiglio, Commissioni, Gruppi di Lavoro Interministeriali);
- Enti/ istituzioni coinvolti.

Parte 2: Informazioni generali:

- Struttura decisionale nazionale;
- Strumenti e Programmi nazionali;
- Politiche, Programmi e Legislazione

Parte 3: Linee guida sulla pianificazione integrata e gestione delle risorse del territorio.

Parte 4: Linee guida sull'agricoltura.

Parte 5: Linee guida sulle foreste.

Parte 6: Linee guida sulle risorse finanziarie.

Parte 7: Linee guida sul commercio, gli investimenti e la crescita economica

La Commissione Europea risponde ai quesiti solo se relativi a materie di competenza dell'Unione Europea, specificando di volta in volta se la competenza in merito a certe questioni è dei singoli Stati Membri.

I programmi comunitari

Campagna Europea Città Sostenibili

Il progetto, avviato nel 1994 ad Aalborg, nasce dalla considerazione che al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile è necessaria una forte integrazione fra gli obiettivi ambientali, economici, sociali ed istituzionali, in modo da giungere ad una distribuzione il più possibile equa sia delle risorse ambientali sia di quelle economico-sociali di base (occupazione, salute, sicurezza, abitazione).

La Campagna, coadiuvata dalla DG XI della Commissione Europea, ha lo scopo di promuovere l'adesione delle comunità locali alla Carta di Aalborg e di sostenere la predisposizione di "Piani d'Azione Locali per lo sviluppo sostenibile", denominati Agende 21 Locali, tramite la conoscenza e lo scambio delle migliori esperienze delle comunità locali europee e la costruzione di un "canale preferenziale" di interlocuzione con la Commissione.

Attualmente la Campagna conta circa 540 amministrazioni locali aderenti e si pone come coordinatrice delle esperienze delle principali associazioni tra città europee (*Eurocities, United Towns Organization, WHO-Health Cities Project, Council of European Municipalities & Regions, International Council for Local Environmental Initiatives*).

6.2 Legislazione e programmi nazionali

Il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile in attuazione dell'Agenda 21

Il Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile in attuazione dell'Agenda 21 è stato approvato con delibera CIPE del 28 dicembre 1993.

Il Piano Nazionale è diretta conseguenza dei risultati della Conferenza di Rio de Janeiro e dell'assunzione di impegni specifici da parte dell'Italia in virtù della sottoscrizione della Dichiarazione di Rio e l'Agenda 21.

Il Piano Nazionale è articolato in settori di intervento:

- Energia
- Industria
- Agricoltura
- Trasporti
- Turismo
- Cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile

La revisione del Piano Nazionale

Altra importante azione è l'elaborazione, attualmente in corso, del "Piano Nazionale dello Sviluppo Sostenibile" (PNSS-Agenda 21); tale documento dovrebbe raccogliere le linee d'azione per uno sviluppo più sostenibile in modo da rendere più chiare le responsabilità del Governo centrale in termini di sostegno, indirizzo e coordinamento delle iniziative assunte a livello locale.

Convenzione delle Alpi

L'Italia, insieme agli altri stati che hanno parti del territorio interessate dall'arco alpino ed alla Comunità europea, è tra i firmatari della Convenzione delle Alpi.

La Convenzione delle Alpi è stata sottoscritta in ragione di due considerazioni principali: a) le Alpi costituiscono uno dei più grandi spazi naturali continui in Europa, un habitat naturale e uno spazio economico, culturale e ricreativo nel cuore dell'Europa;

b) il crescente sfruttamento da parte dell'uomo minaccia l'area alpina e le sue funzioni ecologiche in misura sempre maggiore e la riparazione dei danni o è impossibile o è possibile soltanto con un grande dispendio di mezzi.

Gli stati che hanno sottoscritto la convenzione si obbligano, in ottemperanza ai principi della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità di chi causa danni ambientali, ad assicurare una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi.

La conservazione e la protezione delle Alpi deve essere perseguita tenendo equamente conto degli interessi di tutti i Paesi alpini e delle loro Regioni alpine, nonché della Comunità Economica Europea, ed utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole.

Alcune delle misure previste al fine di perseguire gli obiettivi identificati sono:

1. Pianificazione territoriale
2. Agricoltura di montagna

3. Foreste montane
4. Turismo e attività del tempo
5. Trasporti
6. Energia
7. Economia dei rifiuti

Programmi nazionali per Agenda 21 Locale e lo sviluppo Sostenibile

Programma “Agenda 21 per le aree urbane: iniziative su alcune città di dimensioni medio-piccole”

Il programma Agenda 21 per le aree urbane opera nel quadro di un accordo di programma tra il Ministero dell'ambiente ed Enea.

Il programma ha avuto inizio a luglio 1999 e si svilupperà nell'arco di tre anni.

Il programma è destinato a città con un numero di abitanti compreso tra i 30.000 ed i 60.000 abitanti.

A prendere parte al programma sono stati invitati sindaci, assessori all'ambiente e tecnici di circa 190 comuni; 70 di questi hanno manifestato interesse e si sono dichiarati disponibili al coinvolgimento.

I comuni che intendono partecipare al programma sono omogeneamente diffusi sul territorio.

Obiettivo del programma è sperimentare in concreto A21L aiutando le amministrazioni ad avviare il processo ed assicurando il supporto formativo. Il ruolo dell'Enea è quello di fornire una assistenza tecnica alle amministrazioni comunali e di raccogliere ed analizzare gli esiti della sperimentazione.

Nel corso degli incontri preliminari i Comuni hanno confermato la necessità di avere, accanto alla assistenza tecnica, supporti di tipo organizzativo.

Tra gli strumenti di diffusione delle informazioni e la condivisione dell'esperienza è prevista l'utilizzo di internet, dove saranno disponibili documentazione ed aggiornamenti sull'andamento del programma.

Premio delle Città Sostenibili

“Il Premio per le Città Sostenibili ha lo scopo di valorizzare le iniziative più innovative che si siano realizzate, negli anni recenti e a livello locale, in campo ambientale e con l'obiettivo della sostenibilità.”

È questo il messaggio che il Ministro dell'Ambiente Edo Ronchi ha rivolto ai Sindaci nell'Ottobre 1999, per invitare le Amministrazioni italiane a presentare la loro candidatura nell'ambito della prima edizione del Premio per le Città Sostenibili.

Oltre ad offrire visibilità alle Amministrazioni più impegnate nelle migliori iniziative, scopo non secondario del Premio era stimolare un numero sempre maggiore di Enti Locali ad adottare buone pratiche ambientali.

Il Premio, però, non rappresenta la sola iniziativa del Ministero dell'Ambiente in attuazione degli impegni assunti alla Conferenza Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Rio de Janeiro del 1992.

Il Ministero è consapevole del ruolo delle Amministrazioni comunali nel realizzare cambiamenti concreti sul piano della qualità ambientale e sociale delle aree urbane, e su queste risorse intende puntare, tanto che individua nel Premio uno strumento importante di collaborazione tra Stato e Enti locali.

Il Premio era rivolto a tutti i Comuni italiani con popolazione residente superiore ai 30.000 abitanti.

I partecipanti sono stati suddivisi in tre categorie:

- Da 30.000 a 50.000 abitanti;
- Da 50.001 a 250.000 abitanti;
- Oltre 250.000 abitanti.

L'iniziativa ha inteso premiare i Comuni:

- A) Attivamente impegnati nell'attuazione delle politiche ambientali di competenza locale, o nel loro miglioramento.
- B) Che hanno realizzato (o hanno in corso di avanzata realizzazione) specifiche iniziative ambientali particolarmente innovative.

Per ciascuna categoria sono stati assegnati due premi :

il primo premio è consistito in una targa e 250 milioni, il secondo in una targa e 100 milioni, ulteriori 700 milioni sono stati ripartiti in parti uguali tra altri 10 premiati.

Codice per la Qualità Energetico-Ambientale

Il "Codice Concordato di raccomandazioni per la qualità energetico - ambientale degli edifici e spazi aperti" è una iniziativa maturata dalla Conferenza nazionale Energia ed Ambiente.

Il "Codice", che riprende i principi della Carta di Aalborg e dell'Agenda 21, si propone - secondo le direttive del protocollo di Kyoto - di contribuire alla riduzione dei consumi energetici nel settore civile, che sono responsabili di circa il 30-40% di emissioni CO2.

Il Codice Concordato stabilisce che le scelte in materia di modifiche del territorio, volte ad assicurare un'elevata qualità energetico- ambientale degli edifici e degli spazi aperti, si attuano con il ricorso secondo alcuni criteri e principi che riguardano tra l'altro:

1. l'esame dei modelli gestionali
2. l'analisi delle risorse
3. l'adozione di politiche relative alle risorse idriche, energetiche ad al territorio
4. la promozione della partecipazione della collettività alla gestione del territorio
5. la promozione di forme di pianificazione partecipata del territorio

Gli strumenti economici per a messa in opra delle politiche riguardano:

- incentivi e agevolazioni che rendano conveniente per i soggetti privati attenersi ai principi di cui al presente Codice
- riduzioni e agevolazioni tributarie e fiscali e in materia di oneri di urbanizzazione, per interventi ad alta qualità energetico ambientale
- capitolati speciali di appalto

54 Comuni, 4 Regioni, 1 Provincia, 23 tra enti ed organizzazioni pubbliche e di interesse hanno aderito al "Codice per la Qualità Energetico-Ambientale"

Progetto “Città Sostenibili dei bambini e delle bambine”

Il progetto nasce dalla consapevolezza che migliorare la qualità della vita degli abitanti delle città, significa prevedere la partecipazione attiva delle bambine e dei ragazzi stessi.

A livello internazionale, i principali documenti che hanno ispirato la strategia delle città sostenibili amiche delle bambine e dei bambini, e che fanno da sfondo alle iniziative locali, nazionali e internazionale delle associazioni e dei governi – per promuovere un ambiente a misura dell’infanzia, sono i medesimi che hanno ispirato A21L.

A livello nazionale, il Ministero dell’Ambiente, che partecipa al coordinamento dei Comuni italiani per l’Agenda 21 e per l’attuazione di Habitat II, ha promosso il progetto “Città sostenibili delle bambine e dei bambini”. A loro volta, le Associazioni locali e nazionali impegnate sul tema infanzia-territorio-partecipazione, hanno contribuito con iniziative, campagne, percorsi educativi e sperimentali alla realizzazione di un nuovo approccio all’infanzia e alla città.

Le esperienze italiane

Aggregando le esperienze realizzate si possono identificare 6 categorie di azioni.

“La città possibile”

L’associazione “La città possibile” propone un contributo al cambiamento del rapporto tra il bambino e la città, connesso sia alla tipologia degli interventi proposti, finalizzati alla tutela dei pedoni e quindi ad un miglioramento della mobilità autonoma dei bambini, sia alla proposta di attività che coinvolgono direttamente questi soggetti (attività di educazione stradale, percorsi casa scuola sicuri, ecc.).

“Le città educative”

Il progetto Città educative nasce dalla considerazione che oggi l’ambiente urbano offre stimoli e parallelamente dispone di risorse importanti per una formazione integrale dei cittadini. Si basa sul presupposto che esista una richiesta diffusa di educazione, con l’obiettivo di dare una risposta a questa esigenza sociale. Nell’ambito di questa proposta, la parola educazione ha il significato di formazione permanente e non riguarda solo i bambini, ma i cittadini di ogni età e tale compito non viene attribuito esclusivamente ai servizi scolastici.

Nel mondo, più di trecento città hanno sottoscritto la “Carta delle città educative”. Queste si sono impegnate a seguirne i principi e, in particolare, si sono impegnate a

considerare in modo esplicito le possibile ricadute di ogni decisione e di ogni iniziativa sui modi di pensare e di convivere dei cittadini.

“Le città sane”

Il progetto “Le città sane”, promosso dall’Organizzazione Mondiale della Sanità, è nato alla fine degli anni Ottanta per offrire ai Comuni uno strumento per l’applicazione del programma “Salute per tutti entro l’anno 2000” a livello locale.

Questa proposta considera le città come dei laboratori dove sperimentare nuove strategie tese al miglioramento della salute e della qualità della vita dei cittadini. Una città sana è quella che crea e migliora continuamente i suoi ambienti fisici e sociali, che consente alle persone di aiutarsi, di sostenersi reciprocamente.

“I consigli comunali dei ragazzi”

I Consigli comunali dei ragazzi hanno l’obiettivo di promuovere la partecipazione dei bambini alla vita democratica della città in quanto cittadini di oggi.

L’apertura e le attività svolte dai Consigli sono promosse e supportate da un Comitato di pilotaggio formato da adulti.

“La città dei bambini”

Il progetto propone ai Sindaci di modificare la filosofia di governo dell’ambiente urbano assumendo il bambino quale parametro per lo sviluppo sostenibile e la trasformazione delle città. Più che attivare nuovi servizi per l’infanzia, suggerisce di abbassare l’ottica dell’amministrazione al livello dei bambini, per essere in grado di accogliere e rispondere alle esigenze di tutti i soggetti sociali.

6.3 Legislazione e programmi regionali

In questa breve rassegna di normativa regionale viene presa in considerazione quelle norme che favorisce la diffusione di Agende 21 Locali e più in generale di modelli di pianificazione e governo del territorio orientati allo sviluppo sostenibile.

Non sono stati indicati gli atti di adesione alla Carta di Aalborg o di avvio di A21L, la normativa sulla Via e le leggi di costituzione delle ARPA.

L’Agenda 21 Locale nei Piani operativi delle regioni Obiettivo 1

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000 – 2006 per le regioni Obiettivo 1

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000 – 2006 che rappresenta il documento di riferimento per l’erogazione dei fondi strutturali, si muove in una prospettiva di sviluppo sostenibile, tanto da prevedere la valutazione ambientale ex-ante degli interventi. Ciò ha contribuito a definirne le strategie, gli obiettivi e le linee di intervento, che tengono conto dei principi di azione preventiva, di correzione alla fonte dei danni causati all’ambiente e del principio “chi inquina paga”.

Gli assi prioritari di intervento

Gli assi prioritari del QCS sono:

Asse I - Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse Naturali);

Asse II - Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali);
Asse III - Valorizzazione delle risorse umane (Risorse Umane);
Asse IV - Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo);
Asse V - Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città);
Asse VI - Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e Nodi di Servizio).

Questa scelta di articolare l'intervento in assi sottolinea come l'obiettivo di sostenibilità ambientale sia trasversale. L'Asse I punta a migliorare la fruibilità delle risorse naturali e a rendere possibile un loro corretto ed efficiente utilizzo nel Mezzogiorno, a fini di riduzione del divario e di sviluppo. Gli altri Assi invece mirano all'obiettivo di sostenibilità ambientale attraverso la scelta di strategie infrastrutturali, produttive, di servizio, di ricerca che riducono i fattori di pressione sull'ambiente.

Per ciò che concerne l'Asse V "Città" l'obiettivo globale è: *migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: creare condizioni economiche, amministrative e sociali adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane specie nei servizi alle persone e alle imprese; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale; riqualificare il contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali.*

Gli interventi, concentrati e integrati, possono contenere azioni relative a:

- il **miglioramento della qualità urbana**, soprattutto nelle grandi città, che rappresenta una condizione necessaria per aumentare la capacità di attrazione di capitali e la competitività economica e per ridurre il disagio sociale;
- il **rafforzamento del capitale sociale**, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro tramite il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di esclusione, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore.

I Piani Operativi Regionali

In questo contesto, le Regioni del Mezzogiorno avrebbero potuto trovare lo spazio per avviare politiche urbane orientate alla sostenibilità ed attivare Agende 21 Locali.

La Regione Calabria è l'unica tra le Regioni Obiettivo 1 che ha previsto in modo esplicito di attivare una linea di intervento finalizzata ad implementare Agende 21 locali.

I Piani Operativi delle altre regioni dell'Obiettivo 1 non presentano accenni ad A21, ma citano più volte lo sviluppo sostenibile.

La Regione Calabria ha inserito la misura nell'Asse 5 "Città" – Linee di Intervento Obiettivo 1: "Città sostenibili (implementazione in ambiente urbano di Agenda 21)"

La misura 5.1.1.1 "Politiche per le aree urbane ha come obiettivi specifici di riferimento

1. Rafforzare nei grandi centri urbani la disponibilità di funzioni rare e innovative e l'offerta di servizi urbani e metropolitani; migliorare l'efficienza dell'Amministrazione, dei suoi processi decisionali e delle sue procedure;
2. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse, incrementandone le dotazioni infrastrutturali e i servizi con attenzione alla possibilità di fruizione dello spazio da parte dell'infanzia, nonché promuovendo l'integrazione sociale e la lotta alla marginalità.

Linee di Intervento per conseguire l'Obiettivo 1

- Programmi strategici di rifunzionalizzazione funzionale, potenziamento, specializzazione delle città e rafforzamento del marketing urbano per l'accesso delle città alle reti globali (trasformazioni urbane di rilevanza strategica per lo sviluppo di funzioni rare o di rango elevato e servizi nelle aree urbane);
- Città sostenibili (implementazione in ambiente urbano di Agenda 21);

OBIETTIVI OPERATIVI	LINEE DI INTERVENTO
Rafforzare il marketing urbano, riorganizzare funzionalmente, potenziare e specializzare in un'ottica di rete le città	Programmi strategici di rifunzionalizzazione funzionale, potenziamento, specializzazione delle città e rafforzamento del marketing urbano per l'accesso delle città alle reti globali (trasformazioni urbane di rilevanza strategica per lo sviluppo di funzioni rare o di rango elevato e servizi nelle aree urbane) Città sostenibili (implementazione in ambiente urbano di Agenda 21)

Agenda 21 Locale e Sviluppo Sostenibile nella normativa regionale

Regione Abruzzo

Azione di sostegno ai Comuni per le opere di difesa costiera ed attività di ricerca applicata di supporto alla programmazione di pianificazione regionale in materia di difesa della costa.

L.R. 23 settembre 1997 n. 108

E' interesse primario della Regione svolgere le attività utili alla tutela, salvaguardia e sviluppo sostenibile della sua intera fascia costiera.

In questa ottica la Regione concorre al sostegno degli interventi che i Comuni intendono realizzare, nel rispetto dei naturali equilibri dinamici e la problematica della salvaguardia ambientale della fascia costiera e della stabilizzazione della linea di costa.

Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo

L.R. 16 settembre 1998 n. 81

La Regione Abruzzo individua nell'uso sostenibile delle risorse fisiche, naturali ed ambientali, uno degli strumenti per perseguire il benessere e la qualità della vita dei cittadini e di quelli delle future generazioni.

Il Sistema Informativo Territoriale Integrato delle Risorse di Bacino è lo strumento operativo di individuazione dello sviluppo sostenibile che è finalizzato inoltre a garantire la più ampia e trasparente informazione verso i cittadini ed i gruppi di interesse sull'uso delle risorse e sulle attività dell'Autorità.

Integrazione alla L.R. 16.9.1998, n. 81, concernente norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

L.R. 7 aprile 1998 n. 81

La legge assume la definizione sviluppo sostenibile della Commissione Brundtland delle Nazioni Unite che "comporta limiti, ma non assoluti, bensì imposti dall'attuale stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale alle risorse economiche e alla capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane. La tecnologia e l'organizzazione possono però essere gestite e migliorate".

Contributo della Regione Abruzzo finalizzato ad un progetto di alta formazione in campo ambientale

L.R. 4 novembre 1998 n. 120

La Regione Abruzzo, "Regione dei Parchi", per contribuire alla affermazione di un modello di sviluppo integrato uomo — natura, promuove e favorisce il nascere di iniziative finalizzate alla formazione, qualificazione e specializzazione di quadri nelle tematiche ambientali e nello sviluppo sostenibile.

Disciplina degli interventi in materia di educazione ambientale

L.R. del 29 novembre 1998 n. 122

La Regione Abruzzo persegue la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse naturali e storiche ispirandosi ai principi dello sviluppo sostenibile. A tale scopo ritiene il sistema formativo ed informativo regionale, nel settore ambientale un ambito strategico da sostenere con azioni coordinate e con adeguati investimenti.

La Regione Abruzzo promuove e coordina la Rete Regionale dei Centri di educazione ambientale, costituita da un insieme di strutture pubbliche o private, che, in aderenza ai principi ispiratori dello sviluppo sostenibile ed ai criteri dell'Agenda 21, svolgono attività e forniscono servizi finalizzati alla diffusione di conoscenze e competenze in campo ambientale.

Regione Basilicata

Istituzione dell'ente di gestione del parco archeologico storico naturale delle chiese rupestri del materano

L.R. del 7 gennaio 1998 n. 2

Obiettivo principale del Piano pluriennale economico-sociale dell'ente parco è promuovere iniziative, coordinate con quelle della Regione e degli Enti locali, atte a favorire lo sviluppo sostenibile economico, sociale e culturale delle collettività residenti all'interno del parco e nei territori limitrofi.

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali e funzionali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112

L.R. 8 marzo 1999 n. 7

Tra le funzioni di competenza della Regione riguardo la protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti sono specificate quelle relative alla:

8. formazione ed educazione ambientale;
9. promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile.

Tutela, governo ed uso del territorio

L.R. 11 agosto 1999 n. 23

Le finalità generali della legge specificano come la pianificazione territoriale ed urbanistica, persegue, attraverso le modalità, le procedure e le strutture operative definite nella legge ed in riferimento a principi di trasparenza, partecipazione alle scelte ed equità nella redistribuzione dei vantaggi, obiettivi di sviluppo sostenibile.

Riconoscimento e promozione del ruolo delle giovani generazioni nella società regionale

L.R. del 22 febbraio 2000 n. 11

La Regione adotta piani biennali per le politiche giovanili che individuano azioni programmatiche in varie ambiti, tra cui promozione di iniziative tendenti a favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro e di attività e servizi formativi per lo sviluppo sostenibile.

Emilia Romagna

Riforma del sistema regionale e locale

L.R. del 21 aprile 1999 n. 3

In materia di energia la Regione approva i programmi a dimensione regionale, nonché di progetti di interesse regionale finalizzati allo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale;

Le Province concorrono alla determinazione della politica energetica regionale adottando programmi e progetti di intervento finalizzati allo sviluppo sostenibile del sistema energetico territoriale, con particolare riferimento alla promozione dell'uso razionale dell'energia delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

Per ciò che concerne la protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, la Regione si dota del programma triennale regionale per la tutela dell'ambiente (PTRTA).

Il Programma concerne, in particolare, le azioni in materia di tutela e risanamento delle acque e dell'aria, di gestione dei rifiuti, di bonifica dei suoli inquinati, di prevenzione degli inquinamenti fisici e per lo sviluppo sostenibile.

Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114

L.R. 5 luglio 1999 n. 14

Gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali sono finalizzati a promuovere la programmazione e la qualificazione della rete distributiva, nell'ambito degli indirizzi di sviluppo sostenibile definiti negli strumenti della programmazione regionale.

Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio

L.R. 24 marzo 2000 n. 20

La legge regionale fornisce precise indicazioni sulle modalità di partecipazione dei cittadini e delle associazioni alla formazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica i cui procedimenti assicurano:

- a) la concertazione con le associazioni economiche e sociali, in merito agli obiettivi strategici e di sviluppo da perseguire;
- b) specifiche forme di pubblicità e di consultazione dei cittadini e delle associazioni costituite per la tutela di interessi diffusi, in ordine ai contenuti degli strumenti stessi.

La norma prevede delle specifiche forme di cooperazione e concertazione tra enti in fase di pianificazione, attraverso le conferenze e accordi di pianificazione che hanno la finalità di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile.

Anche per la stesura del PTCP di livello provinciale è previsto che ci si attenga strettamente ai dati conoscitivi e valutativi dei sistemi territoriali e ambientali, ai limiti e alle condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio provinciale.

Stessi criteri di sostenibilità e partecipazione sono adottati per il procedimento di approvazione del piano di sviluppo comunale.

Regione Friuli Venezia Giulia

Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (legge finanziaria 1998).

L.R. 12 febbraio 1998, n.3

L'art. 1, comma 33 Determina criteri e modalità di finanziamento per la realizzazione a livello locale di Agenda 21.

L'amministrazione regionale finanzia fino ad un massimo del 50 per cento i Comuni, singoli o associati, per la realizzazione a livello locale di Agenda 21 predisposta, in riferimento alla delibera del CIPE del 28 dicembre 1993, attraverso un processo partecipato e collaborativo con gli attori sociali interessati e che prevedono programmi d'azione a lungo termine.

Con la L.R. 15 febbraio 1999, n.4 sono stati stanziati 600 milioni di lire per finanziare l'avvio di programmi di A21L.

Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 2000).

L.R. 22 febbraio 2000 n. 2

La Regione promuove e sostiene la realizzazione di interventi volti ad applicare nei comuni montani gli obiettivi ed i contenuti definiti con la "Convenzione delle Alpi" per uno sviluppo sostenibile delle aree alpine.

Per il raggiungimento di tali finalità l'amministrazione regionale concede contributi fino ad un massimo del 50 per cento per interventi specifici di sviluppo locale realizzati, anche in forma associata, dai Comuni montani che aderiscono al progetto "Rete di Enti locali - Alleanza nelle Alpi" o che fanno parte della "Rete di Comuni Alleanza nelle Alpi" costituita con lo scopo di recepire i contenuti della "Convenzione delle Alpi".

Regione Lazio

Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione della regione Lazio per l'esercizio finanziario 1999 (art. 28 legge regionale 11 aprile 1986, n. 17)

L.R. 7 giugno 1999 n. 6

La Regione stanziava 1 miliardo di lire per l'anno 1999 al fine di concorrere con l'amministrazione provinciale di Roma alla realizzazione degli interventi connessi con il programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio della provincia di Roma (PRUSST).

Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo

L.R. 6 agosto 1999 n. 14

Tra le funzioni ed i compiti che la Regione riserva a se vi sono quelli concernenti la promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile.

Disciplina relativa al settore commercio

L.R. 18 novembre 1999 n. 33

Costituisce criterio generale per la programmazione territoriale degli insediamenti commerciali un uso razionale del territorio nei limiti dello sviluppo sostenibile e nel rispetto degli strumenti urbanistici generali ed attuativi.

Norme sul governo del territorio

L.R. 22 dicembre 1999 n. 38

Le attività di governo del territorio sono finalizzate alla realizzazione della tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio stesso, nonché al miglioramento qualitativo del sistema insediativo ed all'eliminazione di squilibri sociali, territoriali e di settore, in modo da garantire uno sviluppo sostenibile della regione.

La definizione di sviluppo sostenibile riprende quella del Rapporto Brundtland e si intende uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di fruire delle risorse del territorio, comprese quelle storiche e culturali, per il soddisfacimento delle proprie necessità, coniugando la qualificazione dei sistemi insediativi con la preservazione dei caratteri del territorio.

Regione Liguria

Interventi per la cooperazione allo sviluppo, la solidarietà internazionale e la pace

L.R. 20 agosto 1998 n. 28

La Regione, coerentemente con i principi e i dettati internazionali, nonché con quanto sancito dalla carta costituzionale, riconosce nella cooperazione allo sviluppo e nella solidarietà tra i popoli, nella promozione della cultura della pace, dei diritti umani e delle libertà democratiche. In particolare la presente legge intende valorizzare le risorse umane e il patrimonio ambientale realizzando processi di sviluppo sostenibile.

Riordino degli organi tecnici collegiali operanti in materia di territorio

L.R. 6 aprile 1999 n. 11

Il Comitato in Adunanza Generale esprime pareri, tra l'altro, sul Piano regionale dell'ambiente costituito dall'Agenda 21, come previsto dalla legge regionale recante adeguamento della disciplina in materia di ambiente.

Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti.

L.R. 28 aprile 1999 n. 13

Alla Regione competono le funzioni di programmazione generale dello sviluppo economico, portuale e turistico e di pianificazione territoriale degli assetti costieri secondo i principi dello sviluppo sostenibile e del controllo della qualità degli interventi.

Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia

L.R. 21 giugno 1999 n. 18

Tra i compiti generali di rilievo regionale sono di competenza della Regione la formazione e l'approvazione dell'Agenda 21 regionale e il coordinamento della sua attuazione.

La Regione, ai fini di provvedere alla tutela e valorizzazione del sistema ambiente, adotta quale principio ispiratore delle proprie politiche quello dello sviluppo sostenibile inteso come evoluzione di un sistema socio economico attraverso un utilizzo delle risorse equo nei confronti delle generazioni presenti e future.

2. L'Agenda 21 costituisce il piano regionale dell'ambiente e:

- a) armonizza le politiche regionali dei diversi settori verso lo sviluppo sostenibile attraverso i metodi dell'interdisciplinarietà e della partecipazione;
- b) raccoglie gli obiettivi e le strategie di sviluppo della Regione e li orienta al fine di dare attuazione ai principi dello sviluppo sostenibile attraverso la definizione di indirizzi;
- c) fissa gli obiettivi, le strategie e le priorità della pianificazione ambientale ed energetica e costituisce l'aggiornamento del progetto ambiente di cui alla legge regionale 11 settembre 1991 n. 26 (progetto ambiente e partecipazione alla Società Regionale per l'Ambiente);
- d) coordina gli interventi ambientali della Regione e degli Enti locali e promuove la realizzazione di Agende 21 locali;
- e) definisce i criteri per la individuazione delle aree a elevato rischio di crisi ambientale;
- f) individua, per i diversi comparti ambientali, gli obiettivi da raggiungere sulla base di specifici indicatori di riferimento e di verifica, definisce una specifica strategia di sostenibilità e determina gli strumenti.

I piani dei singoli comparti ambientali ed il piano energetico qualora approvati prima della definizione dell'Agenda 21 sono, ove del caso, dalla stessa modificati e coordinati con i suoi obiettivi e le strategie.

Riguardo le procedure di approvazione, l'Agenda 21 è approvata dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta, assicurando adeguata pubblicità e massima partecipazione ed ha una durata di cinque anni. In particolare è prevista la realizzazione di una inchiesta pubblica sui contenuti del documento.

La Giunta sulla base delle linee guida, strategie, priorità e criteri indicati nell'Agenda 21, emana il programma annuale degli interventi e le modalità di finanziamento.

Per la gestione dei rifiuti ed il risanamento dell'aria i relativi piani costituiscono specificazione settoriale dell'Agenda 21.

Nel settore energetico, la Regione, in armonia con la politica energetica della Ue e degli accordi di Kyoto, promuove e sviluppa azioni ed iniziative volte a conseguire:

- a) l'uso razionale dell'energia;
- b) il risparmio energetico;
- c) la riduzione dei gas serra mediante la valorizzazione e l'incentivazione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili e pulite di energia.

L'“Agenzia regionale per l'energia della Liguria” costituisce la struttura tecnica di servizio della Regione nel campo delle politiche energetiche e dello sviluppo sostenibile.

Regione Marche

Norme per il riordino del trasporto pubblico regionale e locale nelle Marche.

L.R. 24 dicembre 1998 n. 45

Restano in capo alla Regione i compiti in materia di trasporto pubblico regionale e locale con la finalità, tra l'altro, di promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio regionale basato sui principi di vivibilità delle aree urbane e di salvaguardia ambientale.

Regione Molise

Norme sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti amministrativi tra la Regione e gli Enti locali, in attuazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

L.R. 29 settembre 1999 n. 34

Tra le funzioni della Regione nell'ambito della tutela dell'ambiente e della natura sono compresi i compiti di informazione ed educazione ambientale, di promozione di tecnologie pulite per lo sviluppo sostenibile.

Regione Puglia

Riordino delle Comunità montane

L.R. del 24 febbraio 1999 n. 12

Le Comunità montane, nell'esercitare le funzioni a esse attribuite dalle leggi dello Stato e della Regione definiscono il razionale assetto del territorio in funzione dello sviluppo sostenibile. Inoltre, concedono contributi finanziari per sostenere le iniziative di natura economica, volte alla valorizzazione delle risorse attuali e potenziali nel quadro di una nuova economia montana basata sulle opportunità dello sviluppo sostenibile.

Regione Toscana

Norme sul governo del territorio

L.R. 5/95

La legge regionale 5/95 pone al centro il concetto di sviluppo sostenibile e, di conseguenza sull'uso sostenibile delle risorse che è definito:

- uso delle risorse rinnovabili con un tasso di utilizzo pari alla capacità della risorsa di rinnovarsi
- progressiva sostituzione delle risorse non rinnovabili, mediante l'utilizzo di risorse rinnovabili usate in modo sostenibile

Altri principi affermati dalla legge al fine di perseguire la sostenibilità sono il principio di sussidiarietà e di concertazione e quello di precauzione.

Incentivazione a sostegno di programmi locali di sviluppo sostenibile.

L.R. 29 luglio 1998 n. 41

I programmi locali di sviluppo sostenibile consistono in un insieme organico di interventi e di progetti d'investimento, idoneo a favorire lo sviluppo integrato dell'area o sistema locale interessato determinando altresì un incremento del lavoro e un miglioramento dei livelli di protezione ambientale.

I programmi locali di sviluppo documentano la compatibilità degli interventi con le disponibilità delle risorse essenziali del territorio ed espongono gli obiettivi di protezione ambientale perseguiti, in base a indicatori specifici, secondo gli indirizzi del Programma Regionale di Sviluppo in materia di Agenda 21.

La Regione, nel quadro degli indirizzi e obiettivi della programmazione regionale, favorisce e sostiene l'elaborazione e l'attuazione di programmi di sviluppo definiti a livello locale mediante procedure di coordinamento istituzionale e di dialogo sociale.

A tal fine, la legge dispone misure d'incentivazione alla formazione e attuazione di programmi di sviluppo sostenibile integrato in ambito locale.

Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree escavate e riutilizzo di residui recuperabili.

L.R. 3 novembre 1998 n. 78

Il piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili stima il fabbisogno complessivo dei materiali da estrarre, nel periodo definito dal PRAER, e il conseguente dimensionamento dei Piani delle Attività Estrattive e di Recupero delle Province, sulla base dei principi dello sviluppo sostenibile.

Norme in materia di programmazione regionale

L.R. 11 agosto 1999 n. 49

La Regione incentiva la formazione di programmi locali di sviluppo sostenibile e favorisce, con i piani e i programmi regionali, l'attuazione degli interventi da essi previsti.

I programmi locali di sviluppo, finalizzati allo sviluppo complessivo dei sistemi locali secondo criteri e obiettivi di sostenibilità, sono strumenti di programmazione integrata,

I programmi locali di sviluppo realizzano, alla scala territoriale appropriata e valorizzano il concorso delle imprese e degli altri soggetti pubblici e privati alla individuazione, selezione e attuazione degli obiettivi di sviluppo, anche sostenendone specifici progetti di investimento.

Disposizioni in materia di linee elettriche ed impianti elettrici

L.R. 11 agosto 1999 n. 51

La legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di linee ed impianti per il trasporto, la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica, ed in

particolare di quella autorizzativa relativa alla costruzione ed all'esercizio di elettrodotti con tensione nominale sino a 150 KV.

La Regione persegue la compatibilità' degli interventi oggetto della legge con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Norme per la tutela e la difesa dei consumatori e degli utenti

L.R. 12 gennaio 2000 n. 1

La Regione promuove la tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi dei cittadini come consumatori e utenti di beni e servizi e, alcuni degli obiettivi specifici che persegue sono:

- la tutela della sicurezza e della qualità dei prodotti, dei servizi e dei processi produttivi, con particolare riguardo alle istanze dello sviluppo sostenibile;
- promozione dell'educazione e dell'informazione dei consumatori e degli utenti;
- promozione e sviluppo dell'associazionismo tra i consumatori e gli utenti.

Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive

L.R. 20 marzo 2000 n.35

Finalità della legge riguardano il consolidamento, accrescimento e la diversificazione della base produttiva regionale e dei livelli di occupazione in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Tali finalità sono perseguite mediante la promozione e la valorizzazione:

- a) delle risorse endogene regionali;
- b) del sistema delle imprese;
- c) delle realtà istituzionali, funzionali, economiche ed associative locali;
- d) dei fattori di competitività regionale

Legge forestale della Toscana

L.R. 21 marzo 2000 n. 39

La legge unifica, coordina e modifica la normativa regionale vigente in materia forestale, e persegue, in particolare, gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della conservazione della biodiversità, della tutela delle risorse genetiche autoctone e degli habitat naturali, della gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, anche nell'ambito delle politiche comunitarie per l'agricoltura, lo spazio rurale e l'ambiente.

Norme per la conservazione e la tutela degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche - Modifiche alla legge regionale 23 gennaio 1998, n. 7 - Modifiche alla legge regionale 11 aprile 1995, n. 49.

L.R. 6 aprile 2000 n. 56

La Regione riconosce e tutela la biodiversità, in attuazione della Dir. 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna e in conformità con la Dir. 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

La Regione persegue le finalità di cui alla presente legge tenendo conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, sia regionali sia locali, nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile

Programma Regionale di Sviluppo 1998-2000 aggiornamento 2000

Risoluzione del Consiglio Regionale 15 dicembre 1999 n. 69

Aggiornamento 2000 dei piani e programmi indetti con i Piani annuali 1998 e 1999.

Strategia istituzionale e organizzativa

Programma obiettivo Innovazione strumentale

1.3.2 Programma di iniziativa regionale Agenda 21 – Strumenti per la sostenibilità

Regione Umbria

"Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale e locale delle Autonomie dell'Umbria in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

L.R. 2 marzo 1999 n. 3

Tra le funzioni e compiti riservati alla regione vi sono quelli relativi alla promozione di tecnologie pulite e di politiche di sviluppo sostenibile in ambito regionale.

Interventi regionali per la promozione della cooperazione internazionale allo sviluppo e della solidarietà tra i popoli

L.R. 27 ottobre 1999 n. 26

La Regione riconosce nella cooperazione e solidarietà internazionale gli strumenti essenziali per la creazione di rapporti di equità e di giustizia fondati sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei popoli.

La Regione riconosce altresì il valore del commercio equo e solidale in quanto forma di cooperazione che valorizza le produzioni, tradizioni e culture autoctone, con particolare riguardo alle coltivazioni biologiche e alle altre attività produttive indirizzate all'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

Individuazione del sistema territoriale di interesse naturalistico-ambientale "Monte Peglia e Selva di Meana".

L.R. 29 ottobre 1999 n. 29

La Regione assume lo strumento "Sistema Territoriale di Interesse Naturalistico Ambientale", al fine di assicurare la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali attraverso un Piano di ambito territoriale che coordina le politiche di settore, secondo i principi dello sviluppo sostenibile.

Valle d'Aosta

Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta.

L.R. 6 aprile 1998 n. 11

La legge determina le condizioni giuridiche riguardanti l'uso del territorio, idonee a perseguire lo sviluppo sostenibile.

La pianificazione territoriale-paesistica, urbanistica, di settore e la programmazione generale e settoriale sono orientate a perseguire uno sviluppo sostenibile gestendo le risorse in modo misurato e compatibile con l'ambiente, tutelando il paesaggio e i beni culturali.

L'attività della Regione e dei Comuni per il governo del territorio sono orientate dal piano territoriale paesistico che persegue gli obiettivi di assicurare uno sviluppo sostenibile, di tutelare e valorizzare il paesaggio, di renderne evidenti e fruibili i valori e di garantire la stabilità ecologica.