

2. DAL CONCETTO DI SOSTENIBILITÀ ALL'AGENDA 21 LOCALE

2.1 Il concetto di sostenibilità dello sviluppo

Nel 1987, la *World Commission on Environment and Development* (WCED) ha proposto la definizione di Sviluppo Sostenibile, inteso come quel modello di sviluppo sociale ed economico che "... risponde alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie".

Lo Sviluppo Sostenibile secondo il "Rapporto Brundtland" (WCED 1987)

"Uno sviluppo sostenibile esige che siano soddisfatti i bisogni primari di tutti e che sia estesa a tutti la possibilità di dare realtà alle proprie aspirazioni per una vita migliore. (...) Uno sviluppo sostenibile deve perlomeno non apportare danni ai sistemi naturali che costituiscono la base della vita sulla Terra, vale a dire l'atmosfera, le acque, il suolo e gli esseri viventi. Non esistono precisi limiti alla crescita in termini di popolazione o di uso delle risorse, superati i quali si abbia il disastro ecologico. Per il consumo di energia, materie prime, acqua e terra valgono limiti differenti; molti di essi si manifestano in forma di costi crescenti e profitti calanti, anziché in forma di un'improvvisa scomparsa di una base di risorse. L'accumulo di conoscenze e lo sviluppo della tecnologia possono incrementare la capacità di conservare tale base; ma esistono pur sempre limiti ultimi, e la sostenibilità esige che, assai prima che li si raggiunga, il mondo assicuri equo accesso alle risorse limitate e riorienti gli sforzi tecnologici allo scopo di alleggerire le pressioni sull'ambiente. (...) In sostanza, lo sviluppo sostenibile è un processo di cambiamento nel quale lo sfruttamento delle risorse, l'andamento degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i mutamenti istituzionali sono in reciproca armonia e incrementano il potenziale attuale e futuro di soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni umane".

Fonte: Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, ed. it. Bompiani, Milano 1988.

Nel 1991 la World Conservation Union, UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature, hanno ulteriormente specificato il concetto, intendendo per sviluppo sostenibile "... un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali essa dipende". La definizione riprende un concetto di grande efficacia per quanto riguarda la comprensione del rapporto qualitativo e quantitativo fra attività umane ed equilibrio ecologico. A partire da un approccio meramente ecologico (quello della *carrying capacity*, cioè la "capacità di carico dell'ambiente") la pianificazione ha tentato di derivare criteri quantitativi di commisurazione della domanda e dell'offerta di risorse economiche, ambientali e spaziali, che possano servire ad orientare le attività di programmazione e di gestione delle risorse. Ma mentre il concetto di *carrying capacity* si traduce in una soglia massima assoluta (in quanto applicata ad una particolare nicchia ecologica di un determinato ecosistema), l'utilizzazione del concetto di capacità di carico nella pianificazione dello sviluppo territoriale e socioeconomico impone di assumere il concetto in modo relativo, tenendo cioè presente la capacità gestionale della specie umana. Secondo Hugh Barton¹, ad esempio: "La capacità di carico di un'area (in relazione alla possibilità di ospitare attività umane) dipende notevolmente dai criteri con cui la stessa area è gestita, o dal rapporto fra priorità ambientali ed altri obiettivi sociali ed economici. Un ambito territoriale di valenza paesaggistica caratterizzato da ele-

1) Hugh Barton, Noel Bruder, *A Guide to Local Environmental Audit*, Earthscan, UK 1995.

vata vulnerabilità, ad esempio, può essere danneggiato da un numero eccessivo di visitatori, ma la sua capacità può essere effettivamente incrementata mediante adeguate politiche di gestione degli accessi e della fruizione pubblica”.

Diversi approcci al concetto di capacità di carico (da H. Barton, 1995).

Capacità del patrimonio edilizio. La riduzione delle popolazioni nelle aree urbane non è generalmente imputabile ad una riduzione di domanda, quanto al fatto che la effettiva capacità delle abitazioni tende a ridursi parallelamente alla progressiva riduzione della dimensione media delle famiglie. Le previsioni sulla popolazione urbana risultano dunque più affidabili se sono basate sull'analisi della capacità più che non delle tendenze demografiche. La capacità di una data area sarà a sua volta gradualmente modificata dalla pressione del mercato, e si tradurrà in ampliamenti, divisioni, modifiche d'uso, interventi di recupero e manutenzione.

Capacità delle infrastrutture. Strade, reti fognarie, acquedotti, ecc., sono caratterizzati da una determinata capacità. L'analisi delle soglie individua il grado di sovraccarico o di capacità residua ed il livello di popolazione in corrispondenza dei quali si rendono necessari nuovi investimenti per permettere un'ulteriore crescita. Anche in questo caso, comunque, un adeguato intervento sulla gestione può variare la relazione fra infrastrutture ed attività umane. La gestione ed il governo del traffico possono incrementare la capacità delle strade, così come un'adeguata politica di gestione delle risorse idriche consente di aumentare la quota di popolazione soddisfatta da una determinata rete di approvvigionamento idrico e smaltimento dei reflui.

Habitat naturali e paesaggi vulnerabili. Le attività potenzialmente impattanti sono numerose: escursionismo e turismo, attività estrattive, agricoltura, traffico, sviluppo insediativo ed infrastrutturale. In situazioni caratterizzate dalla presenza di differenti impatti risulta difficile individuare un denominatore comune in termini di capacità riferita ad ogni singola relazione fra attività umane ed ambiente. Solamente in presenza di un'attività impattante chiaramente dominante la capacità di sopportazione di attività umane da parte di un habitat naturale può essere affrontata con misure di carattere gestionale (ad esempio pianificando opportunamente dimensione e localizzazione dei parcheggi e dei punti di accesso delle aree attrezzate e dei percorsi guidati). In alcune situazioni l'ambiente tenderà a rigenerarsi spontaneamente, raggiungendo un nuovo equilibrio o estendendosi su nuove aree (ad es. su aree dismesse). In ogni caso appare difficile definire in termini assoluti una soglia di capacità; sarà piuttosto opportuno ragionare in termini di soglie di impatto in presenza delle quali attivare gli opportuni interventi.

Risorse naturali. È opportuno distinguere fra capacità di assorbimento (absorptive capacity) e capacità di fornire risorse e materie prime (supply capacity). La capacità delle risorse locali (aria, acqua, suolo, ecc.) di assorbire emissioni ed effluenti delle attività umane senza compromettere la loro stessa resilienza (capacità di reagire ad uno stress esterno tornando o ritrovando il proprio stato di equilibrio) o la salute umana è un elemento fondamentale della sostenibilità. Uno dei principali obiettivi di un Rapporto sullo Stato dell'Ambiente consiste proprio nel valutare l'evoluzione dei fenomeni e dei parametri ambientali in riferimento a standard e/o a valori guida. D'altra parte, non sempre gli standard sono dimensionati in rapporto alla carrying capacity di ogni specifica situazione ambientale e territoriale, in quanto la normativa ambientale meno recente è tradizionalmente più riferita alla semplice riduzione delle emissioni inquinanti. Sul lato dell'offerta di risorse il discorso è differente: la capacità rappresenta in questo caso il tasso di sviluppo di una determinata regione compatibile con le risorse in essa disponibili, quali ad esempio gli inertici o le risorse energetiche. Si tratta di un principio suggestivo, in quanto sottintende un criterio di equità fra le diverse regioni del mondo. Nondimeno, nella realtà gli scambi fra interregionali ed internazionali di risorse sono consistenti ed in aumento, ed alcune regioni sono e resteranno importatori di materie prime.

Capacità dell'ambiente umano. La formulazione proposta da C. Buchanan nel rapporto *Traffic in Towns* (1963) si riferiva alla capacità ambientale degli insediamenti umani in relazione al traffico motorizzato. In una accezione più estesa si può parlare di capacità sociale, intesa come la capacità di un insediamento, o di una comunità, di accrescersi senza che vengano meno il senso di appartenenza, la percezione del luogo, l'ambiente sociale esistente. Tale definizione si traduce peraltro in un tasso massimo di crescita, e non in un limite assoluto di capacità. Si tratta di un concetto di grande suggestione e rilevanza politica. Alcune autorità locali, ad esempio, sono arrivate a teorizzare che gli ambiti territoriali di loro competenza avevano raggiunto la capacità ambientale, ignorando il fatto che non si trattava di isole, ma di parti di una regione metropolitana in espansione. In questi casi, un'argomentazione potenzialmente valida sulla capacità sociale di una regione è stata confusa con un'argomentazione errata sulla capacità di carico naturale. È dunque opportuno considerare il pericolo che un uso non ponderato del concetto di capacità comporta, essendo facile una sua più o meno cosciente deriva verso approcci di carattere egoistico (NIMBY - Not in my backyard - non nel mio cortile).

Hermann Daly (1991) specifica ulteriormente il concetto di sostenibilità, riconducendo la nozione a tre condizioni generali inerenti l'utilizzazione delle risorse naturali da parte dell'uomo:

- il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non deve essere superiore al loro tasso di rigenerazione;
- l'immissione di sostanze inquinanti e di scorie nell'ambiente non deve superare la capacità di carico dell'ambiente stesso;
- lo stock di risorse non rinnovabili deve restare costante nel tempo.

Queste condizioni (ed in particolare la terza) sono a loro volta ulteriormente precisate in ragione di due differenti approcci al concetto di sostenibilità:

- la sostenibilità "forte" presuppone l'effettivo mantenimento dello stock di risorse non rinnovabili;
- la sostenibilità "debole" ammette la sostituibilità di risorse non rinnovabili con capitale umano, nonché la possibilità di utilizzare risorse non rinnovabili a fronte di un crescente ricorso a risorse alternative rinnovabili.

Più generalmente, Hugh Barton ritiene che la nozione di sostenibilità "forte" vada utilizzato in rapporto ai fattori critici dal punto di vista dell'equilibrio ecologico globale (effetto serra, biodiversità, ecc.), e che l'approccio "debole" vada valorizzato affrontando le tematiche di più specifico interesse locale (qualità dell'ambiente naturale ed urbanizzato).

2.2 Sostituibilità fra risorse e fra aree geografiche

È opportuno soffermarsi su alcune delle definizioni sopra sintetizzate, in quanto i vincoli cui la pianificazione locale deve assoggettarsi qualora intenda perseguire una configurazione sostenibile sono evidentemente assai diversi in funzione della nozione stessa di sostenibilità adottata. Come si è ricordato nel precedente paragrafo, l'elemento di maggiore incertezza è riconducibile alla nozione di "sostituibilità" fra capitale naturale non rinnovabile e capitale umano². In proposito Hugh Barton introduce tre specificazioni della nozione di sostituibilità e trasferibilità:

- Ripascimento delle risorse: per mantenere lo stock di risorse ad un livello determinato, è ammissibile la ricostruzione di una particolare risorsa (ad es. un'area boscata) quale compensazione per la distruzione di una medesima quantità della stessa risorsa in aree limitrofe;
- Sostituzione fra le risorse: ad esempio, l'uso di risorse minerali non rinnovabili può essere compensato nel lungo termine da un equivalente incremento della capacità di riciclaggio dei materiali;
- Trasferimento e/o negoziazione oltre i confini: in diverse situazioni il territorio di competenza dell'autorità locale non corrisponde ad un'unità geografica o economica autosufficiente, diventando dunque necessario programmare le azioni a livello locale (incluse le opportunità di ripascimento o sostituzione tra risorse) nell'ambito di strategie concordate a livello regionale o nazionale.

Le implicazioni di questi concetti sono rilevanti. Su scala locale come su scala globale; in particolare si impone la loro collocazione in un più generale quadro di riferimento, nel

2) L'attuale modello di sviluppo – con particolare riferimento ai paesi industrializzati e post industriali – è infatti tuttora caratterizzato da tassi di utilizzazione di risorse non rinnovabili tali da far ritenere la sostenibilità più una chimera che non un obiettivo concreto (si pensi alla dipendenza della nostra economia dalle risorse petrolifere).

quale trovino adeguato spazio anche le istanze di ordine sociale ed economico che la nozione di sostenibilità dello sviluppo implica. Si pensi, ad esempio, al fatto che un'astratta applicazione a scala planetaria del concetto di trasferimento transfrontaliero di quote di sostenibilità e/o di diritti di emissione, potrebbe rischiare di allargare ulteriormente lo squilibrio nella distribuzione delle risorse mondiali. O si pensi, per restare su una scala locale, al fatto che la negoziazione ambientale a scala sovracomunale e tra enti di livello diverso, data la complessa articolazione delle competenze che caratterizza il nostro paese (cfr. il capitolo 4), impone l'adesione a principi di sussidiarietà e partenariato, in una logica di integrazione e coordinamento che, troppo spesso, appare distante dalle usuali logiche di governo dell'amministrazione italiana.

2.3 Pensare globalmente, agire localmente

I problemi ambientali comprendono sia una dimensione locale, caratterizzata dai fenomeni specifici derivanti dall'interazione fra stato dell'ambiente e attività che sul medesimo territorio hanno sede, sia una dimensione globale, nell'ambito della quale si manifestano gli effetti di portata planetaria determinati dai fattori di pressione generati dall'uomo. Nel primo caso, le relazioni causa effetto fra attività umane e stato dell'ambiente sono riscontrabili localmente e nel breve - medio termine; a livello globale tali relazioni possono manifestarsi in ambiti geografici differenti, ed in tempi medio-lunghi. Lo schema successivo esemplifica la classificazione di quattro differenti problemi di ordine ambientale in relazione alla scala (globale o locale) alla quale si verificano gli effetti sullo stato ambientale e si determinano i fattori di pressione.

		FATTORE DI PRESSIONE	
		LOCALE	GLOBALE
STATO DELL'AMBIENTE		Inquinamento dei corsi d'acqua da parte di scarichi provenienti dalla rete fognaria e/o dagli impianti di trattamento.	Acidificazione di corpi idrici ad opera di piogge acide generate da emissioni di NOx da mezzi di trasporto motorizzati.
		Contributo all'effetto serra delle emissioni di CO ₂ rilasciate da impianti di produzione termoelettrica.	Contributo all'effetto serra delle emissioni di CO ₂ rilasciate dal traffico motorizzato.

La dimensione globale degli effetti ambientali impone la ricerca di strategie integrate e di accordi di livello sovranazionale, ma non esonera ogni singolo stato ed ogni singola realtà locale, dal perseguire obiettivi coerenti con le strategie di riduzione della pressione ambientale. Per esempio, se è vero che un obiettivo di riduzione delle emissioni che rischiano di alterare il clima del pianeta comporta necessariamente l'adozione di una organica strategia a livello globale, è anche vero che tale strategia dovrà necessariamente essere supportata da azioni coerenti definite al livello di governo delle risorse e delle attività umane più opportuno e cioè, il più delle volte, quello locale.

Per restare all'esemplificazione dello schema sopra riportato, una strategia planetaria di riduzione delle emissioni di CO₂ trova spunto e legittimazione nell'accordo sottoscritto

dai diversi governi nazionali a Kyoto nel 98, accordo che deve a sua volta essere attuato da programmi nazionali di riduzione delle emissioni, tali da garantire il conseguimento degli obiettivi quantitativi (*target*) adottati. Tali programmi coordinano a loro volta piani d'azione definiti secondo un'articolazione verticale (piani di settore) ed orizzontale (a scala urbana, metropolitana, regionale), nell'ambito dei quali trovano puntuale applicazione le strategie generali definite a livello nazionale. Nel caso delle emissioni di CO₂ derivanti dalla produzione di energia elettrica e/o termica, alcune linee d'azione possono essere perseguite direttamente a livello locale (ad es. nell'ambito dei Piani energetici regionali e/o comunali ex L. 10/1991); nel caso delle emissioni di CO₂ da traffico, le azioni locali, che pure possono portare un sensibile contributo al conseguimento degli obiettivi assunti (ad es. mediante i Piani Generali del Traffico Urbano ex art. 36 dlgs. 30 aprile 1992 n. 285, e/o con interventi in materia di mobilità alternativa previsti dal DM Ambiente 28 marzo 1998), devono comunque essere integrate in strategie necessariamente sviluppate a livello nazionale o sovranazionale (si pensi, ad esempio, alla problematica del trasporto di merci su medie e lunghe percorrenze).

Lo schema successivo esemplifica la possibile articolazione di linee d'azione in materia di mobilità e traffico in relazione a diverse "opzioni tipologiche" di politica e in relazione al livello di attuazione delle linee d'azione stesse.

OPZIONI DI POLITICA	LIVELLO DI GOVERNO	LINEE D'AZIONE
REGOLAMENTAZIONE	Nazionale	Tassazione di carburanti e veicoli, pedaggi autostradali, norme generali di circolazione. Ricerca e sviluppo tecnologico (nuovi sistemi di propulsione, nuovi carburanti, ecc.)
	Locale	Road pricing nelle aree urbane, limiti di velocità, limitazioni al traffico urbano, tariffazione della sosta, riserva di parcheggi per residenti, riserva di capacità stradale a mezzi pubblici e car pool.
INFRASTRUTTURE	Nazionale	Navigazione interna, rete ferroviaria, rete stradale ed autostradale
	Locale	Viabilità locale (urbana e provinciale), Trasporto Pubblico Locale, Infrastrutture per la mobilità ciclopedonale, Parcheggi di interscambio
GESTIONE	Nazionale	Gestione del traffico sulle lunghe percorrenze
	Locale	Informazione agli utenti, Promozione e miglioramento del TPL, sistemi di gestione del traffico urbano

2.4 Sostenibilità ambientale e sostenibilità economica e sociale

La sostenibilità di una comunità – da una città ad una nazione, fino all'intero pianeta – è ovviamente definibile in funzione di un insieme di criteri non solamente ambientali, ma anche economici e sociali. Pur considerando la pluralità di approcci e opzioni, politici e teorici, che caratterizzano i tentativi di formalizzare il concetto, occorre convenire che la so-

stenibilità è comunque incompatibile non solo con il degrado delle risorse naturali, ma anche con la violazione della dignità e libertà umana, con la povertà e il declino economico.

Un percorso di sviluppo sostenibile deve perciò integrare e rappresentare la complessità dei vari elementi che qualificano e determinano lo sviluppo stesso. Allargare il concetto di sostenibilità ad altre dimensioni oltre quella ambientale, non significa fare una pura giustapposizione tra domande sociali, ambientali, economiche. In questo modo si rischierebbe, come sottolineano Spangenberg e Bonniot (1998): "...di indebolire la coerenza dell'approccio e di cominciare a fare compromessi tra i vari obiettivi invece di cercare approcci integrati e situazioni *win-win* (vincenti da più punti di vista)".

Si tratta quindi di tradurre in riferimenti operativi tale approccio integrato fin dalle prime fasi del processo di Agenda 21, ed in particolare fin dalla fase diagnostica, laddove si tratta di individuare indicatori capaci di connettere le diverse dimensioni della sostenibilità e di mostrare se le dinamiche in corso seguono un percorso armonico (fino a potenziarsi vicendevolmente) o al contrario se vi sono squilibri e conseguenze (*trade-off*) che penalizzano alcune componenti della sostenibilità – come è di fatto avvenuto nel corso di questi ultimi decenni.

Le quattro principali dimensioni della sostenibilità possono schematicamente essere individuate in:

- sostenibilità economica, come capacità di generare, in modo duraturo, reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione,
- sostenibilità sociale, come capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione, ma anche divertimento, serenità, socialità), distribuite in modo equo tra strati sociali, età e generi,
- sostenibilità ambientale, come capacità di mantenere nel tempo qualità e riproducibilità delle risorse naturali
- sostenibilità istituzionale, come capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, giustizia.

Tenendo presenti queste diverse dimensioni di sostenibilità e la loro declinazione nello specifico contesto italiano, ci sembra possibile individuare alcuni terreni per la loro maggiore integrazione:

- l'efficienza della produzione e del consumo, intesa come internalizzazione e riduzione dei costi ambientali e valorizzazione nel medio termine di opportunità e vantaggi economici correlati (integrazione della dimensione economica e ambientale)
- l'equità nell'accesso di tutti alle risorse e alla qualità ambientale, intesa anche con riferimento ai paesi più poveri del mondo e alle generazioni future, (integrazione della dimensione sociale e ambientale)
- la qualità della vita degli individui e delle comunità, intesa come intreccio tra qualità ambientale e degli spazi costruiti, condizioni economiche e di benessere e coesione sociale (integrazione della dimensione sociale, economica e ambientale)
- la competitività locale, intesa come capacità innovativa che investe nel capitale naturale e sociale e valorizza e potenzia le risorse locali (integrazione della dimensione istituzionale, economica e ambientale)
- la "governance e l'empowerment" locali, cioè la consapevolezza sui temi della sostenibilità da parte dei governi e delle comunità locali, la capacità di dialogo, di assunzione di responsabilità, di gestione, di investimento e valorizzazione di risorse pubbliche e private, e del suo consolidamento nel tempo (integrazione della dimensione istituzionale, sociale e ambientale).

2.5 L'Agenda 21 dalla Conferenza di Rio all'esperienza locale

Dopo la pubblicazione del rapporto Brundtland³, che nel 1987 indicò per la prima volta il concetto di *sviluppo sostenibile* quale modello di sviluppo compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente e salvaguardia delle risorse, la Conferenza di Rio de Janeiro⁴ rilancia nel 1992 l'idea di sostenibilità come concetto integrato, indicando in particolare la necessità di coniugare nello Sviluppo Sostenibile le tre dimensioni di Ambiente, Economia e Società. I 179 stati firmatari dell'Agenda 21 hanno convenuto sull'idea che gli obiettivi ambientali devono rappresentare l'opportunità e il vincolo per le politiche socio-economiche, perseguendo in modo integrato l'equità (sociale, generazionale e di genere) nella distribuzione e nell'accesso alle risorse ambientali e di quelle fondamentali come l'occupazione, la salute, la protezione sociale, i servizi di base, l'abitazione, con un'attenzione particolare alla tutela di questo diritto per le generazioni future e per i territori e i popoli del mondo meno sviluppati dell'Europa.

È nel corso della Conferenza di Rio de Janeiro che è stata approvata l'Agenda 21, il documento programmatico⁵ che sintetizza le azioni specifiche e le strategie che i paesi firmatari si impegnano ad attuare per favorire lo sviluppo sostenibile. *“L'Agenda 21 sottolinea che lo sviluppo sostenibile si realizzerà solo attraverso una programmazione mirata e prescrive che per affrontare ogni questione importante sia adottato un processo attento e rigoroso che esamini i diversi aspetti del problema, che prenda decisioni chiare sulle priorità, sui compromessi e sui sacrifici eventualmente necessari, che definisca il sistema dei controlli e degli incentivi, le finalità a lungo termine, i traguardi quantitativi e le scadenze per realizzare quanto è stato fissato”*.

Nel dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile, una crescente attenzione è stata rivolta alla scala locale, ed in particolare alle problematiche dell'ambiente urbano. È alla scala locale, infatti, che viene riconosciuto un ruolo decisivo nel favorire progressi graduali in campo ambientale. Ed è alla soluzione dei problemi ambientali nelle grandi conurbazioni urbane che si attribuisce un ruolo strategico nel definire un modello sostenibile di sviluppo per l'intero pianeta. La popolazione mondiale che vive in aree urbane, infatti, è decuplicata in un secolo e oggi rappresenta il 45% della popolazione totale, con oltre 400 città che superano 1 milione di abitanti. Il processo coinvolge sia il nord che il sud del mondo con la differenza che, nel sud del mondo le città si stanno espandendo a ritmi rapidissimi, e quindi ancor più insostenibili, e in dimensioni eccessive, mentre nel nord del pianeta le città si sviluppano invecchiando nella popolazione, depauperando il patrimonio di storia e integrazione sociale di cui erano ricche, aumentando l'intensità d'uso delle risorse naturali.

Questo fenomeno non può non essere considerato nelle sue implicazioni per l'ambiente globale: “... l'urbanizzazione causa cambiamenti nel modo stesso in cui la popolazione umana utilizza e trasforma le risorse naturali. Se ad esempio accelera la transizione verso fonti energetiche meno inquinanti, allo stesso tempo aumenta gli usi energetici comples-

3) *World Commission on Environment and Development*, 1987. Trad. it. *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, ed. it. Bompiani, Milano 1988.

4) *Earth Summit* - Conferenza per lo Sviluppo Sostenibile, Rio de Janeiro 1992, organizzata dalle Nazioni Unite.

5) Il documento si articola in 4 sezioni (dimensioni economiche e sociali; conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo; rafforzamento del ruolo delle forze sociali; strumenti di attuazione) e 40 capitoli. Ogni capitolo comprende un'introduzione che descrive lo stato attuale del tema trattato e gli obiettivi fondamentali che si intendono raggiungere. Fa seguito l'individuazione delle aree di programma, le azioni, le attività da realizzare e gli strumenti di attuazione.

sivi”⁶. È la stessa forma urbana, oltre che il modello di vita dei suoi abitanti, a determinare il continuo aumento dei consumi e degli sprechi, per esempio aumentando la domanda di mobilità e quindi le emissioni o parcellizzando il ciclo di produzione e consumo e quindi aumentando i rifiuti.

Le città consumano inoltre grandi quantità di risorse ambientali (spesso in modo inefficiente) prelevandole in territori esterni ai propri confini amministrativi: è il caso dell’acqua, che viene attinta da falde o sorgenti collocate in aree meno minacciate dall’inquinamento, oppure dei materiali inerti, necessari per costruire edifici ed infrastrutture, quasi sempre prelevati in bacini di estrazione di scala regionale. Contemporaneamente, proprio perché dal punto di vista ecologico le città tendono a comportarsi come consumatrici inefficienti, il loro “metabolismo” produce grandi quantità di emissioni e di rifiuti che non sono in grado di contenere o riutilizzare e che vengono esportati in aree sempre più esterne ai loro confini amministrativi.

Ma le città possono anche rappresentare il luogo di rottura di questo modello dissipativo, voltando in positivo molti dei fattori che fino a ieri erano causa di insostenibilità. La forma e la dimensione urbana possono essere ripensate allo scopo di rendere più intenso l’uso di risorse e ridurre la domanda di mobilità, le tecnologie e le infrastrutture avanzate possono essere adottate per aumentare l’efficienza ambientale, i processi sociali e culturali possono essere stimolati nella direzione di migliorare la capacità di gestione e manutenzione della qualità urbana e il senso civico di appartenenza. La città potrebbe addirittura smettere di essere solo “rapinatrice”, ma provare a diventare attrice del recupero e della riqualificazione ambientale di ecosistemi economicamente più deboli, ma ecologicamente più importanti per il futuro del pianeta.

Su queste considerazioni si fonda l’affermazione, contenuta nella Agenda 21 sottoscritta a Rio de Janeiro, ritenuta fondamentale per l’avvio di iniziative mirate sulla sostenibilità locale da parte dei governi nazionali di tutto il mondo:

“Dal momento che molti dei problemi e delle strategie delineate in Agenda 21 hanno origine dalle attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle autorità locali sarà un fattore determinante nel perseguimento degli obiettivi di Agenda 21”⁷.

Ciò che è importante sottolineare è che le condizioni necessarie e sufficienti per evitare che processi irreversibili nell’uso delle risorse alla scala locale indeboliscano la sostenibilità globale del pianeta, sono le stesse che garantiscono la sostenibilità locale. Come ha sottolineato ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives) le due scale territoriali sono inscindibili: lo sviluppo sostenibile è perciò quello in grado di offrire “servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l’operabilità dei sistemi naturale, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi”.

6) Marina Alberti, “Città, spazio ecologico e sostenibilità”, in *Equilibri* 1/98.

7) Agenda 21, Cap.28, 1992.

Dichiarazione di Rio (1992) Agenda 21 - Contenuti e programmi**Capitolo 1. Premessa****Sezione I: Dimensione sociale ed economica**

Capitolo 2. Cooperazione internazionale per accelerare lo sviluppo dei paesi in via di sviluppo e le loro politiche interne

Capitolo 3. Combattere la povertà

Capitolo 4. Cambiare i modelli di consumo

Capitolo 5. Dinamica demografica e sostenibilità

Capitolo 6. Proteggere e migliorare la salute pubblica

Capitolo 7. Promuovere lo sviluppo sostenibile degli insediamenti umani

Capitolo 8. Integrare ambiente e sviluppo nel processo decisionale

Sezione II: Conservare e gestire le risorse per lo sviluppo

Capitolo 9. Proteggere l'atmosfera

Capitolo 10. Approccio integrato nella pianificazione e gestione del suolo

Capitolo 11. Lotta alla deforestazione

Capitolo 12. Gestione degli ecosistemi fragili: combattere la desertificazione e siccità

Capitolo 13. Gestione degli ecosistemi fragili: sviluppo sostenibile delle regioni montuose

Capitolo 14. Promuovere forme di agricoltura sostenibile e lo sviluppo rurale

Capitolo 15. Conservare la biodiversità

Capitolo 16. Gestione ecocompatibile della biotecnologia

Capitolo 17. Proteggere gli oceani, ed i mari incluse le acque interne, le aree costiere; proteggere, sviluppare e fare un uso razionale delle risorse viventi

Capitolo 18. Proteggere la qualità e la disponibilità delle risorse idriche: applicare approcci integrati per lo sviluppo, la gestione e l'uso della risorsa acqua

Capitolo 19. Gestione ecocompatibile delle sostanze chimiche tossiche, inclusa la prevenzione del traffico internazionale illegale di sostanze tossiche e prodotti pericolosi

Capitolo 20. Gestione ecocompatibile dei rifiuti pericolosi, inclusa la prevenzione del traffico illegale degli stessi

Capitolo 21. Gestione ecocompatibile dei rifiuti solidi e dei relativi sistemi di smaltimento

Capitolo 22. Gestione sicura ed ecocompatibile dei rifiuti radioattivi

Sezione III: Rafforzare il ruolo dei soggetti sociali

Capitolo 23. Premessa

Capitolo 24. Azione globale, mirata alle donne, verso uno sviluppo equo e sostenibile

Capitolo 25. Ruolo dei bambini e giovani nello sviluppo sostenibile

Capitolo 26. Riconoscere ed incrementare il ruolo delle popolazioni indigene e delle loro comunità

Capitolo 27. Incrementare il ruolo delle organizzazioni non governative come partner nello sviluppo sostenibile

Capitolo 28. Promuovere iniziative locali di supporto alla Agenda 21

Capitolo 29. Incrementare il ruolo attivo dei lavoratori e dei loro sindacati

Capitolo 30. Incrementare il ruolo attivo del settore economico e dell'industria

Capitolo 31. Migliorare i rapporti tra organi decisionali e Comunità scientifica e tecnologica

Capitolo 32. Incrementare il ruolo attivo degli agricoltori

Sezione IV: Strumenti di attivazione

Capitolo 33. Risorse finanziarie e forme di finanziamento

Capitolo 34. Trasferimento di tecnologie ecocompatibili

Capitolo 35. Scienza al servizio dello sviluppo sostenibile

Capitolo 36. Promuovere l'educazione, la sensibilizzazione e l'istruzione della popolazione

Capitolo 37. Meccanismi nazionali ed internazionale di cooperazione per rafforzare la capacità dei paesi in via di sviluppo

Capitolo 38. Accordi istituzionali internazionali

Capitolo 39. Strumenti legali internazionali

Capitolo 40. Informazione per il processo decisionale

2.6 La politica ambientale europea: verso uno sviluppo durevole e sostenibile

Negli ultimi anni l'Unione europea si è attivamente adoperata per recepire nella propria politica ambientale le indicazioni contenute nell'Agenda 21 sottoscritta a Rio nel 1992.

Le politiche europee del prossimo futuro sono infatti state quasi completamente ridefinite con l'Agenda 2000, che già dal luglio 1997 ha formulato le proposte per la riforma delle politiche strutturali e finanziarie e delle principali politiche di settore dell'Unione Europea.

In particolare, le principali novità comprendono:

- la nuova definizione delle aree obiettivo entro le quale concentrare il sostegno dei Fondi Strutturali⁸,
- una maggiore attenzione alla riconversione ambientale dell'agricoltura,
- il progressivo rafforzamento delle misure a favore di ambiente e territorio.

Il concetto della sostenibilità, da semplice assunzione di un principio (finalmente adottato anche negli atti fondativi europei, come il Trattato di Amsterdam del 1997) comincia dunque a coniugarsi in strategie, obiettivi, finanziamenti, accordi internazionali.

Il documento chiave a cui riferirsi per l'attuazione dell'Agenda 21 di Rio è rappresentato dalla Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2179/98/CE del 24 settembre 1998⁹, relativa al riesame del Programma Comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile (*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*), noto anche come Quinto Programma d'azione a favore dell'ambiente.

Già la prima versione del Quinto Programma d'Azione (1992-2000) pone le basi di una strategia di sviluppo radicalmente innovativa rispetto alle precedenti azioni comunitarie, e questo con particolare riferimento:

- a) alla condivisione della responsabilità attraverso una maggiore partecipazione degli attori sociali ed economici (amministrazioni pubbliche, imprese, collettività), e ad un'azione regolare di sorveglianza e di controllo;
- b) alla complementarietà delle misure normative con altri strumenti quali: aiuti finanziari, incentivi economici e fiscali, accordi su base volontaria, strumenti orizzontali di sostegno (raccolta di informazioni di base sull'ambiente, ricerca, pianificazione settoriale e territoriale, informazione, formazione).

Il Programma identifica cinque Settori chiave di intervento (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo), sette Temi specifici (il cambiamento del clima, l'acidificazione e la qualità dell'aria, la protezione della natura e della biodiversità, la gestione delle risorse idriche, l'ambiente urbano, le zone costiere, la gestione dei rifiuti) e tre settori sensibili che richiedono una gestione del rischio (rischi industriali, sicurezza nucleare e protezione radioattiva, protezione civile ed emergenze ambientali).

Con la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del settembre '98, il Programma viene ulteriormente rilanciato, individuando 5 obiettivi prioritari:

1. integrazione delle esigenze ambientali in altre politiche

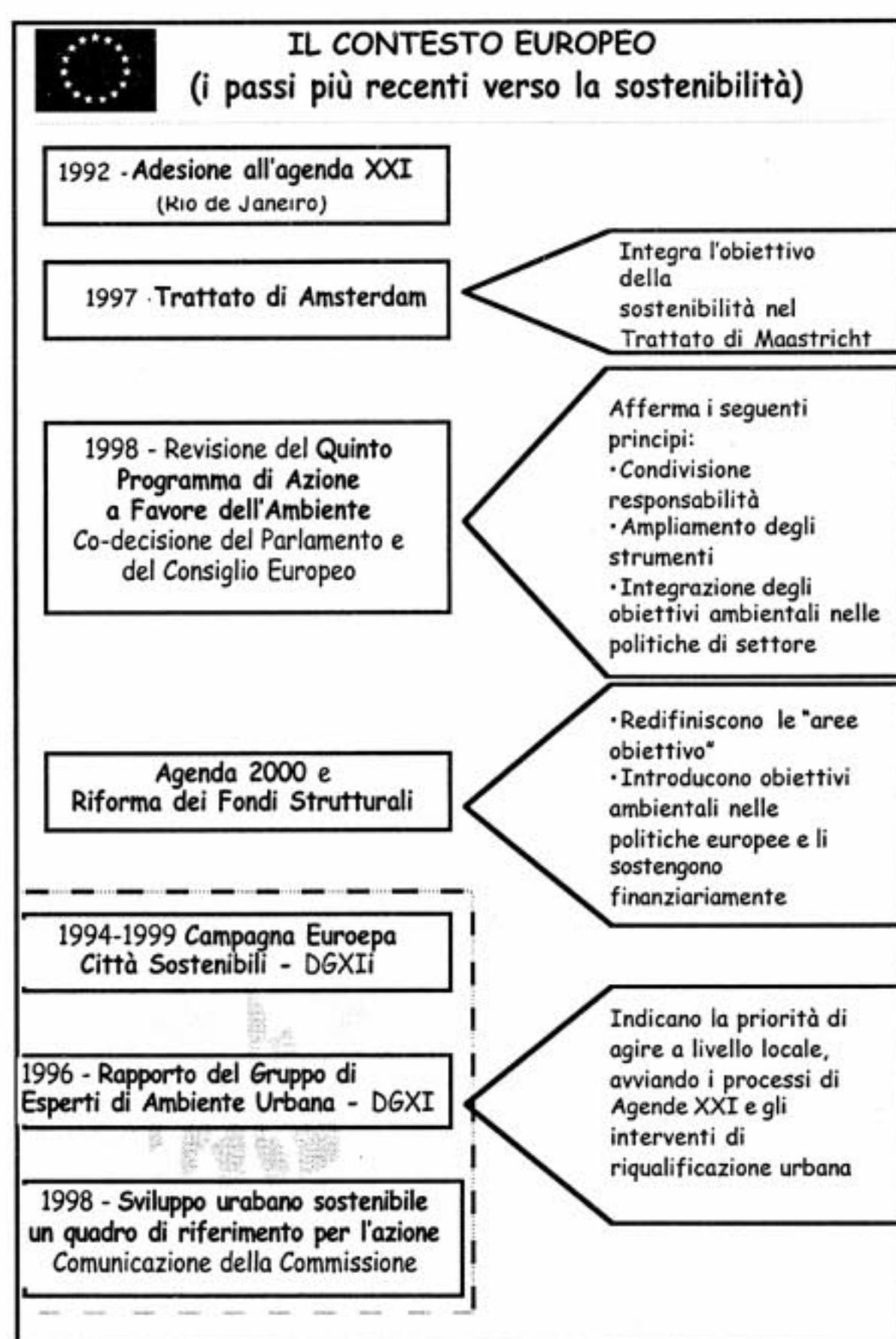
8) Aree obiettivo 1: aree in ritardo di sviluppo (le aree attualmente obiettivo 1, che verrebbero escluse in base alla nuova definizione di "ritardo di sviluppo", verranno comunque transitoriamente sostenute per un periodo di 6 anni; Aree obiettivo 2: aree, con popolazione e superficie significative, che abbiano la caratteristica di regione in fase di mutazione socioeconomica nei settori dell'industria e dei servizi, zona rurale in declino, zona urbana in difficoltà, zone di pesca in crisi (le aree attualmente obiettivo 2 che non venissero più riconfermate avranno un sostegno transitorio di 4 anni).

9) Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 10 ottobre 1998.

2. allargamento della gamma degli strumenti utilizzati, al fine di cambiare in modo significativo le tendenze e le pratiche attuali
3. garanzia di una migliore attuazione e applicazione della politica ambientale
4. maggiori sforzi per sensibilizzare e informare meglio i cittadini sulle tematiche dello sviluppo sostenibile
5. rafforzamento della funzione della Comunità nella messa a punto di impegni internazionali e nell'affrontare la cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale e del bacino mediterraneo.

La Decisione sottolinea inoltre i seguenti aspetti, ritenendo che meritino particolare attenzione:

- a) Garantire che la politica in materia di ambiente si basi su dati, statistiche e indicatori comparabili e affidabili, su informazioni scientifiche corrette e su una valutazione dei costi e dei benefici.
- b) Favorire e incentivare, nell'industria, l'innovazione relativa allo sviluppo durevole e favorire modelli di produzione e consumo sostenibili
- c) Incoraggiare modi pratici di migliorare le azioni di cooperazione e il partenariato.
- d) Promuovere iniziative, a livello locale e regionale, riguardanti le iniziative per realizzare lo sviluppo sostenibile.
- e) Sviluppare politiche relative agli aspetti ambientali del programma sulla base di norme di protezione elevate.



2.7 L'Agenda 21 locale e la politica dell'ambiente urbano

Le politiche europee in materia di ambiente urbano rappresentano un campo di iniziativa relativamente recente e sostanzialmente innovativo per l'Unione Europea, fino a ieri orientata ad applicare il concetto di "sussidiarietà" in modo talmente rigido da lasciare solo agli stati nazionali la possibilità di un intervento sulle problematiche urbane.

Tra i passi più rilevanti di questa recente svolta va segnalata la Campagna Europea delle Città Sostenibili. La Campagna è finanziata dalla DGXI ed è stata promossa insieme ai principali coordinamenti europei di città impegnate sulle tematiche ambientali e al Gruppo di esperti di ambiente urbano¹⁰ istituito dalla Commissione europea - DGXI nel 1992, successivamente alla pubblicazione del Libro Verde sull'ambiente urbano (1990). Il Gruppo ha pubblicato nel 1996 il Rapporto Città Europee Sostenibili¹¹ e oggi coordina una serie di gruppi di lavoro mirati a sviluppare tematiche ritenute prioritarie (gli indicatori, le aree degradate, l'integrazione con la pianificazione locale, ecc.).

La Campagna, dopo aver organizzato le conferenze di Aalborg (Danimarca, 1994) e di Lisbona (Portogallo, 1996), conta oggi più di 580 amministrazioni locali aderenti¹² (cioè firmatarie della carta di impegni definita ad Aalborg e successivamente integrata a Lisbona)¹³.

Moltissime città europee, dopo aver sottoscritto la carta di Aalborg, hanno effettivamente attivato un percorso di coinvolgimento delle loro comunità e di progettazione e realizzazione di azioni concrete. Le Agende locali 21 sono diventate così l'occasione per lanciare programmi di rinnovo e riqualificazione nei centri e nelle periferie urbane basati su interventi fortemente integrati, mirati a praticare tutte le soluzioni tecnologiche e gestionali utili a risparmiare e riciclare risorse naturali, garantire l'accessibilità grazie ad un servizio di trasporto pubblico efficiente, migliorare la convivenza sociale e la qualità della vita mediante programmi innovativi in materia di restauro edilizio, di gestione dei rifiuti, di utilizzo di energie rinnovabili, di integrazione tra aree urbane e aree naturali.

Va infine citato il più recente e importante documento della Commissione della Comunità Europea, in materia di sostenibilità locale: la Comunicazione "Sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea: un quadro di riferimento per l'azione"¹⁴ con la quale si identificano quattro assi di politiche, tra loro interdipendenti:

- rafforzare la prosperità economica e l'occupazione nelle città
- promuovere l'equità, l'integrazione sociale e la riqualificazione delle aree urbane
- proteggere e migliorare l'ambiente urbano, verso una sostenibilità locale e globale
- contribuire al rafforzamento della capacità locale di governo e della capacità di partecipazione degli attori sociali.

10) Il Gruppo è composto da rappresentanti nazionali ed esperti indipendenti. Ha il compito di sensibilizzare sulla protezione dell'ambiente di promuovere iniziative e politiche sostenibili a scala locale.

11) European Commission, *European Sustainable cities, Report by the Expert Group on the Urban Environment*, Bruxelles, 1996.

12) Dati aggiornati a febbraio 2000 precedenti alla Conferenza di Hannover.

13) Il testo della carta di Aalborg e le integrazioni apportate dalla conferenza di Lisbona sono integralmente riportati in appendice al capitolo 1.

14) DGXI - 10/11/98, COM (1998) 605 final.



Campagna delle Città Europee Sostenibili (The European Sustainable Cities & Towns Campaign)

La Campagna è la principale iniziativa di promozione dell'Agenda21 Locale attivata dalla Commissione Europea negli ultimi anni. La Campagna costituisce parte del "Progetto Città Sostenibili", avviato nel 1992 dal Gruppo Esperti Ambiente Urbano della UE. La campagna è stata lanciata nel 1994 durante la Conferenza tenutasi ad

Aalborg (DK) e oggi coordina e raccoglie il frutto delle esperienze maturate negli ultimi anni dalle principali associazioni tra città europee:

- Eurocities
- UTO, United Towns Organisation
- WHO - Health Cities Project
- CEMR, Council of European Municipalities & Regions
- ICLEI, International Council for Local Environmental Initiatives

Lo scopo principale della Campagna è quello di promuovere l'adesione delle comunità locali alla Carta di Aalborg e di assisterle nella costruzione di politiche atte ad integrare le dimensioni ambientali, sociali, ed economiche nello sviluppo sostenibile delle città. Le attività che il comitato di coordinamento ha intenzione di avviare entro il 2000, in coerenza con gli obiettivi della Terza Conferenza Paneuropea sulle Città Sostenibili, che si è tenuta dal 9 al 12 febbraio del 2000 ad Hannover, e che ha seguito le prime due, tenutosi ad Aalborg nel '94 e a Lisbona nel '96), sono:

- creare maggiore sinergie ed integrazione tra le cinque organizzazioni promotrici;
- aumentare in tutta Europa la consapevolezza sugli obiettivi della Campagna, e la diffusione delle informazioni sulle attività della stessa;

In relazione a queste attività di promozione la Campagna ha intrapreso, o intraprenderà a breve, una serie di azioni che prevedono:

- l'attivazione di incontri di coordinamento tra le organizzazioni promotrici
- la creazione di una maggior integrazione tra le attività della Campagna, le iniziative della Commissione Europea e il lavoro del Gruppo di Esperti;
- la diffusione delle Carte di Aalborg e di Lisbona e delle documentazioni sul Progetto Città Sostenibili;
- la produzione di guide, newsletter e di un rapporto annuale sulla promozione dello sviluppo sostenibile e delle Agende 21 Locali
- lo sviluppo di un sito web che faciliti l'accesso alle informazioni e ai supporti predisposti dalla Campagna.

Una prima valutazione dei risultati ottenuti dalla Campagna è stata effettuata in occasione della Conferenza, che si è tenuta ad Hannover nel febbraio del 2000.

Sito web della Campagna delle Città Europee Sostenibili: <http://www.sustainable-cities.org>

