

3. CHE COSA È E COME SI ARTICOLA L'AGENDA 21 LOCALE

3.1 Ambiti territoriali per l'Agenda 21 locale in Italia

Le Agende 21 locali vengono normalmente attivate con riferimento ad una scala territoriale che corrisponde ai diversi livelli di governo (e di partecipazione e controllo dal basso). Per l'Italia ciò significa quindi riferirsi ai confini territoriali di regioni, province e comuni (e, volendo, anche se non hanno lo stesso carattere, a Comunità montane e altri enti quali gli Enti parco o le Autorità di Bacino). Ovviamente questo metodo di lavoro può essere utilizzato anche a livelli inferiori (anche un Consiglio di zona o un Consiglio scolastico potrebbero dotarsi della propria "Agenda 21 locale"), ma in questo secondo caso, il soggetto che la promuove sa di disporre di minori poteri o di risorse differenti da quelle di un'amministrazione pubblica.

Allo stesso modo è auspicabile che in Italia si rifletta sul fatto che non sempre il livello comunale o provinciale corrisponde pienamente alla scala "ottimale" di intervento di un'Agenda 21 locale. Per quanto già detto nel Capitolo 1 (L'Agenda 21 locale in Italia) e cioè a causa della dimensione estremamente piccola di molti comuni italiani (il 72% ha meno di 5.000 abitanti) e della importanza, anche di carattere ambientale, che assumono i "sistemi metropolitani locali", i "sistemi economici locali", i sistemi rurali e montani, è pensabile che, in Italia, l'Agenda 21 locale possa travalicare i limiti comunali o provinciali e aggregare realtà che abbiano problemi o vocazioni comuni.

In linea di massima può essere utile riferirsi ad un insieme di criteri, tra loro complementari, che riguardino:

- la scala "territoriale" dei problemi che si intendono affrontare e delle risorse su cui si può basare una strategia di sviluppo sostenibile;
- la consistenza e l'omogeneità dei "terreni di intervento";
- l'esistenza di esperienze consolidate di programmazione;
- la "vocazione" o comunque la disponibilità effettiva dei soggetti locali a prendere parte all'Agenda 21 locale;
- il senso di appartenenza ai propri territori, l'identità della comunità locale;
- la possibilità di agganciare e di sostenere il percorso di Agenda 21 con strumenti di programmazione locale in via di predisposizione.

A seconda della scala territoriale a cui si è scelto di operare, le amministrazioni e i soggetti coinvolti potranno adottare un proprio sentiero verso l'Agenda 21 locale, in quanto le forme della partecipazione saranno probabilmente differenti, così come diverso sarà il livello di approfondimento dei problemi e di definizione delle strategie.

Il capitolo 5 (Attori, ruoli e competenze) riprende questo tema entrando maggiormente nel merito e specificando quali possano essere i soggetti che promuovono e che vengono coinvolti nel processo.

3.2 Un processo, non solo un prodotto

L'Agenda 21 locale è un processo complesso, ad oggi non codificato (ma, più generalmente, difficilmente codificabile, considerata la diversa natura dei problemi affrontati e le differenti priorità che contraddistinguono le autorità locali, nella loro articolazione "gerarchica" e nella loro distribuzione territoriale).

Un processo, dunque, e non (solo) un prodotto.

Non ha senso pensare ad un'Agenda 21 locale come un prodotto consegnato "chiavi in mano" da un referente esterno all'Amministrazione. Non si tratta neanche di un semplice processo di animazione sociale al cui termine scrivere il libro dei sogni o la carta delle buone intenzioni, senza aver definito, anche dal punto di vista tecnico, gli strumenti per la loro attuazione. Agenda 21 locale è invece un percorso, che nasce da una scelta volontaria e condivisa tra più attori locali, attraverso il quale esplicitare e condividere obiettivi di sostenibilità locale, verificare la fattibilità di tali obiettivi e quindi tradurli in una strategia integrata, a sua volta articolata in linee d'azione concrete, che consenta di conseguire gli obiettivi assunti con il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti interessati (attori economici e sociali, cittadini singoli, associazioni no profit (associazioni senza scopo di lucro) ecc.

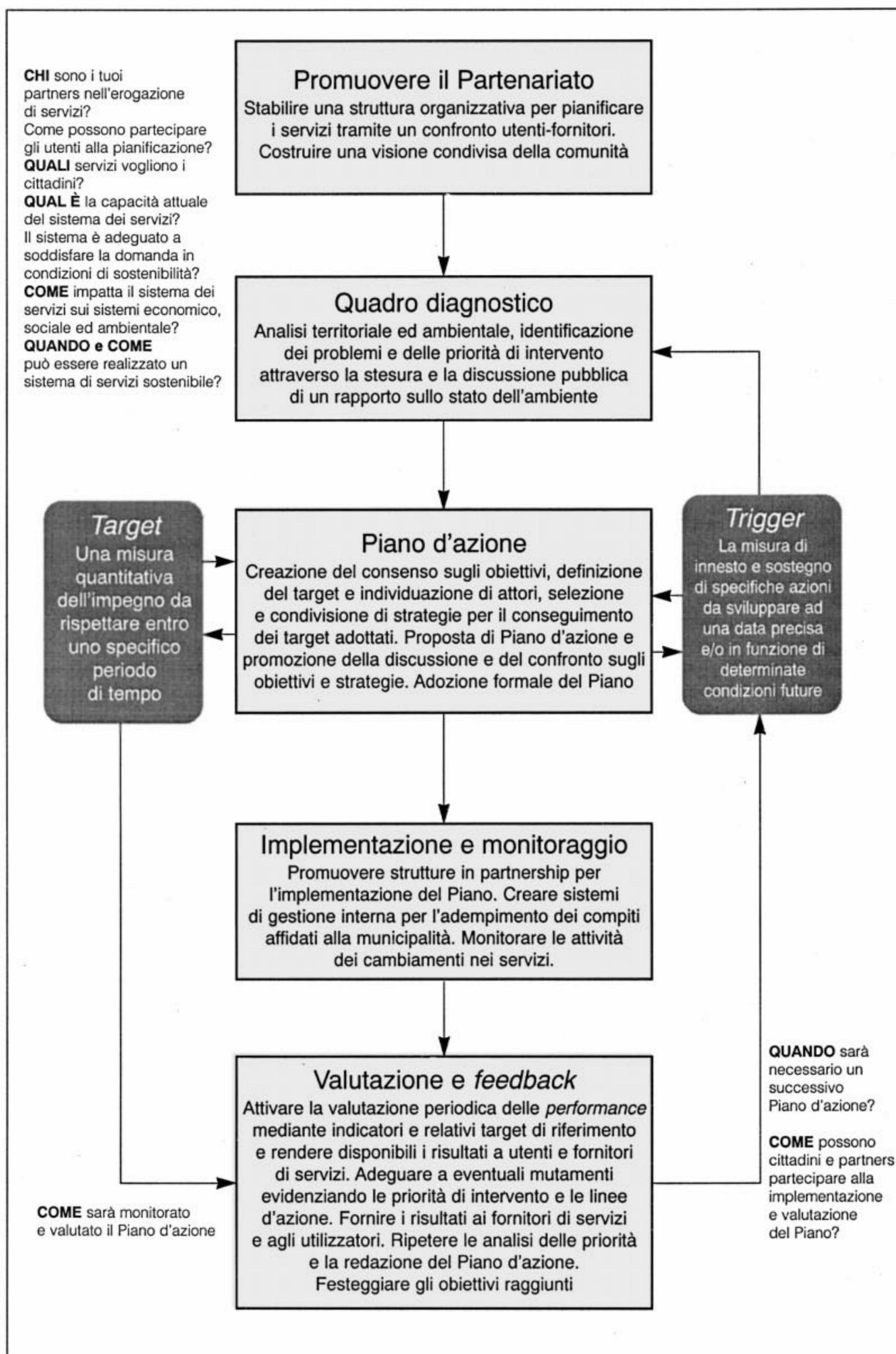
Tutto ciò ovviamente si concretizza anche nella periodica presentazione di rapporti, documenti programmatici e di indirizzo, stesure preliminari di piani d'azione, ma ciò non toglie che tali documenti hanno essenzialmente un ruolo strumentale, a supporto del processo. Il risultato di una buona esperienza di Agenda 21 locale non si misura, dunque, in numero di pagine e volumi pubblicati, quanto piuttosto:

- in maggiore consapevolezza degli amministratori e maggiore attenzione e sensibilità degli amministrati;
- in una partecipazione non formale (che presuppone un coinvolgimento sostanziale) dei cittadini alla progettazione dell'ambiente in cui vivono;
- nel confronto, ed in alcuni casi anche nel conflitto, fra priorità diverse e su differenti ipotesi di intervento, gestione, governo delle risorse pubbliche.

Il risultato atteso, oltre che un "piano" (che nella prassi assume spesso il ruolo di statica dichiarazione di intenti se non viene strutturato come disegno strategico dinamico ed in grado di adeguarsi progressivamente al mutare degli eventi e delle condizioni esterne) dovrebbe essere, l'avvio di un percorso "consapevole" di miglioramento della sostenibilità e della qualità dell'ambiente locale, dove ad azioni promosse e direttamente attivate dall'amministrazione pubblica si affiancano azioni e programmi avviati su base volontaria da attori sociali ed economici, secondo principi di cooperazione e di integrazione.

Da questo approccio derivano immediatamente alcuni requisiti generali che l'attivazione di un processo di Agenda 21 locale dovrebbe comunque garantire:

- la trasparenza del percorso metodologico, che deve essere aperto a contributi e stimoli provenienti da qualsiasi soggetto interessato;
- la chiarezza dei ruoli, a cominciare da quello – determinante – dell'autorità locale;
- la disponibilità dell'autorità locale, soprattutto se promotore dell'iniziativa, a condividere obiettivi ed azioni emersi nel processo, a cominciare dai settori di propria competenza;
- la partecipazione all'intero processo – dalla definizione degli obiettivi alla selezione delle strategie, fino alla formalizzazione del piano d'azione - che deve essere ricercata e stimolata quale condizione essenziale per la riuscita dell'operazione.



Fasi ed elementi principali del processo di pianificazione sostenibile dello sviluppo. Ripreso e adattato da ICLEI, The Local Agenda 21 Planning Guide, ICLEI – IDRC – UNEP, Canada 1996.

3.3 Articolazione del processo e fasi funzionali

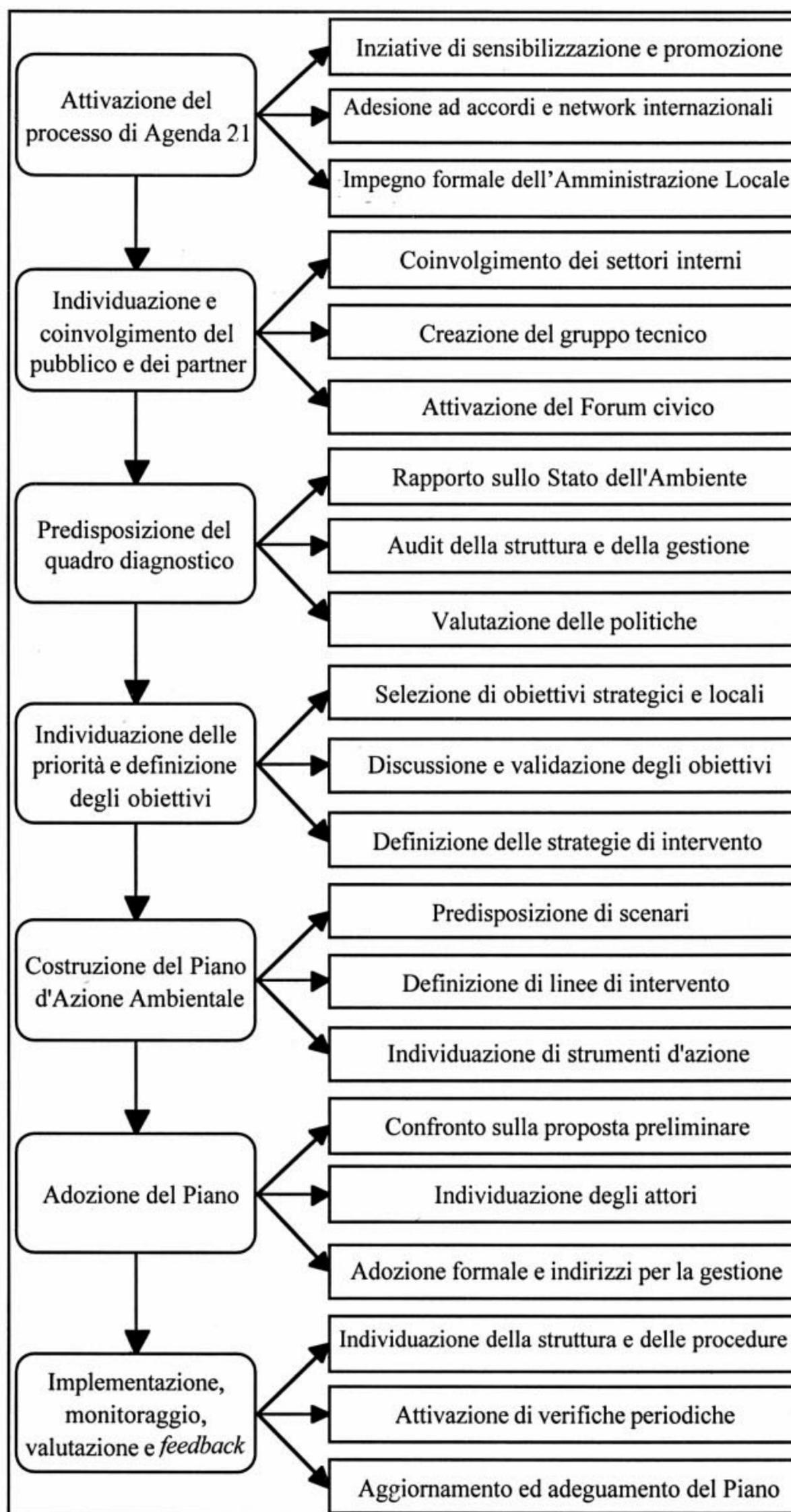
Le diverse esperienze attivate nel nostro paese negli ultimi anni cominciano a costituire una consistente base di proposte metodologiche e procedurali cui attingere per diffondere ulteriormente le Agende 21 a livello comunale, provinciale o regionale.

Per garantire efficacia nel conseguimento degli obiettivi assunti, il processo di Agenda 21 locale deve infatti inserirsi organicamente in un contesto normativo, amministrativo ed istituzionale caratterizzato da diversi livelli di specificità: la situazione italiana non è immediatamente riconducibile alla situazione tedesca, o a quella inglese e le stesse regioni, province e comuni italiani sono caratterizzati, pur nell'ambito di un assetto amministrativo omogeneo, da differenti contesti ambientali, territoriali, sociali ed economici.

È dunque evidente come, soprattutto in una fase di "pionierismo" quale quella che caratterizza attualmente la pianificazione sostenibile nel nostro paese, sia opportuno valorizzare i differenti approcci proposti, diffondendone gli aspetti innovativi ed i risultati positivi da un lato, e approfondendo gli aspetti più critici e gli elementi di difficoltà dall'altro, allo scopo di consolidare progressivamente un set di metodi e strumenti che siano effettivamente proponibili nella specifica realtà italiana.

Lo schema di seguito presentato, da questo punto di vista, intende semplicemente fornire un riferimento di ordine generale sulle principali fasi del processo e sulle attività che, nell'ambito di ogni fase, possono essere sviluppate.

Dallo schema, che verrà utilizzato nella seconda parte del presente manuale quale filo conduttore nell'esposizione di metodologie ed esperienze per ognuna delle fasi individuate, emerge con evidenza la natura complessa del processo, dove ad attività di ordine conoscitivo ed analitico si affiancano azioni di coinvolgimento e stimolo della partecipazione, scenari di previsione, indirizzi di pianificazione e linee d'intervento per il conseguimento degli obiettivi assunti. Dar vita ad un'Agenda 21 locale significa in altri termini concretizzare gli obiettivi assunti e le iniziative proposte attraverso l'implementazione di un processo costituito da diverse fasi, a ciascuna delle quali corrispondono azioni precise.



3.4 Le aree di intervento

Ogni realtà locale definisce attraverso, il processo di Agenda 21, le proprie priorità e i confini e l'orizzonte del proprio intervento. L'esperienza più consolidata ha evidenziato che la traduzione del concetto di sostenibilità in "terreni di intervento" si sviluppa, in genere, sui temi schematizzati di seguito.

AREE DI INTERVENTO DI UN'AGENDA 21 LOCALE
Componenti e problematiche
• Acque (inquinamento/qualità, depurazione, disponibilità, usi plurimi...)
• Suolo (inquinamento, rischi idrogeologici e di dissesto...)
• Aria (inquinamento/qualità, effetti sulla salute, effetti globali sul clima...)
• Rumore (inquinamento acustico, popolazione esposta...)
• Aree naturali e Biodiversità (specie minacciate di estinzione, convivenza tra specie animali e umane...)
• Qualità estetica dell'ambiente antropizzato (verde pubblico, aree montane, rurali, costiere, urbane, spazi aperti, paesaggio,)
• Salute umana (e dei soggetti più a rischio...)
• Equità sociale (e politiche ambientali per i soggetti più deboli), convivenza civica, educazione
• Rischio industriale e aree dismesse (inquinamenti, incidenti,....)
•
Attività umane, fattori di pressione, politiche di sviluppo
• Rifiuti (produzione, recupero, smaltimento, effetti sull'ambiente...)
• Disegno e sviluppo urbano, edilizia (consumo di suolo, lavori pubblici, pianificazione urbanistica, rinnovo urbano, effetti sull'ambiente..)
• Energia (servizi locali, produzione, consumo, effetti sull'ambiente...)
• Mobilità e comunicazione (trasporto pubblico o collettivo, gestione del traffico privato, telecomunicazione, effetti sull'ambiente...)
• Economia locale e Politiche di impresa (innovazione ambientale nella produzione e nei consumi, occupazione, ...)
• Strumenti "orizzontali" per promuovere la sostenibilità nelle politiche pubbliche e private (Reporting, EMAS e VIA, riforme organizzative e procedurali. Formazione,...)
•

3.5 Obiettivi dell'Agenda 21 locale

I criteri in base ai quali definire gli obiettivi di tipo qualitativo ed gli obiettivi di tipo quantitativo (*target*) da proporre nell'attuazione dell'Agenda 21 devono essere sufficientemente semplici e di immediata comprensibilità. In termini generali, la selezione di obiettivi (e degli indicatori necessari a verificare la distanza tra situazione reale e obiettivo, e quindi a monitorare l'efficacia delle politiche e delle linee d'azione adottate nell'ambito dell'Agenda 21) potrà avere come riferimento:

- Standard, valori limite e valori guida, come definiti dalle normative ambientali (ad es. valori guida di qualità dell'aria, concentrazioni massime ammissibili (CMA) di inquinanti nelle acque, livelli sonori massimi ammessi, ecc.);
- Obiettivi quantificati (*target*) come previsti e sanciti da accordi internazionali e/o da programmi di azione ambientale (ad es. target di riduzione delle emissioni di CO₂ definiti a Kyoto, target di riduzione della % di popolazione esposta a rumore previsti dal Quinto Programma d'Azione Ambientale),
- Target specifici, come definiti a livello locale, in funzione delle problematiche am-

bientali evidenziate, attraverso il processo di Agenda 21 locale.

- **Tendenze auspicabili**: intesi come miglioramento progressivo di un fenomeno, in rapporto ad un momento assunto come riferimento (anno in corso o tendenze storiche, su un arco di tempo significativo).
- **Capacità ambientale**, se determinabile, espressa in termini di interazione di standard e valori guida (generalmente riferiti allo stato delle risorse) e di *target* (generalmente finalizzati al controllo dei fattori di pressione).

ENVIRONMENTAL CITIES PROGRAMME (ECP),

Norway Ministry of the Environment, 1992

Nel 1992 le 20 principali città norvegesi sono state invitate a partecipare ad un progetto e schema preliminare orientato allo sviluppo urbano sostenibile. Sono quindi state selezionate cinque città che saranno impegnate nel programma fino al 2000. Gli obiettivi del programma sono:

- costruire casi virtuosi da proporre all'emulazione da parte di altre città;
- sviluppare esempi specifici di sviluppo urbano sostenibile;
- valutare nuovi e migliori strumenti per le politiche di sviluppo urbano sostenibile;
- sviluppare migliori metodi di monitoraggio dello stato dell'ambiente locale;
- diffondere gli obiettivi dell'Agenda 21 locale mediante la promozione di un più attivo coinvolgimento di cittadini e gruppi di interesse.

Obiettivi suggeriti per Environmental Cities Programme

Gestione delle risorse naturali

- Ridurre l'uso del suolo per progetti di sviluppo ed infrastrutture di trasporto;
- Ridurre l'uso di energia nei settori civile e dei trasporti;
- Tutelare l'ambiente naturale; tutelare le aree limitrofe aperte e non urbanizzate per la diversità biologica e la ricreazione/svago all'aria aperta; migliorare l'accessibilità a fiumi, laghi, mare.

Inquinamento

- Ridurre l'inquinamento atmosferico ed acustico
- Incrementare la quota di mobilità servita da mezzi di trasporto a minimo impatto ambientale

Qualità della vita

- Assicurare ai cittadini un ambiente sano e sicuro; garantire l'accesso ai servizi locali;
- Rafforzare il ruolo del centro urbano quale polo di incontro per il commercio e la cultura;
- Tutelare le caratteristiche culturali e storiche, gli edifici significativi, il paesaggio culturale.
- Progettare le nuove urbanizzazioni secondo il criterio di rafforzare l'identità della città e contribuire ad un buon ambiente fisico.

Livello e modello di consumo

- Ridurre la produzione di rifiuti agendo sul modello di consumo e sui modi di produzione, incrementando la raccolta differenziata ed il riciclaggio

Partecipazione

- Incoraggiare la partecipazione pubblica nello sviluppo della comunità locale in senso sostenibile.

3.6 Requisiti e fattori di successo

L'Agenda 21 locale muove dalla definizione di obiettivi ambientali per costruire le condizioni per attuarli: consenso, interesse, sinergie, risorse umane e finanziarie.

A partire dal modello proposto da ICLEI, perfezionato da diverse esperienze applicative, condotte anche in Italia, possiamo individuare le seguenti principali componenti, che a loro volta costituiscono i "requisiti minimi" e i "fattori di successo" del processo di costruzione dell'Agenda 21 locale:

- **Il coinvolgimento dei diversi attori**: il processo si avvia effettivamente nel momento in cui si promuove e si raccoglie la disponibilità e l'interesse di tutti gli interessi ed i poteri coinvolti a livello locale.

- La volontà e motivazione del governo e delle strutture pubbliche locali: la volontà politica del governo locale e la motivazione a collaborare da parte delle agenzie e dei servizi coinvolti rappresenta un requisito fondamentale.
- La strutturazione di forme di progettazione partecipata: il Forum (o altre forme di coordinamento di rappresentanti della comunità locale, strutturato e mirato allo scopo) ha il compito di essere soggetto attivo e di orientamento nel processo di elaborazione del Piano d'azione. Il Forum serve quindi a definire le risorse che ogni parte può mettere in gioco, individuando anche gli eventuali conflitti tra interessi diversi.
- La consultazione permanente: il mantenimento durante tutto il percorso di forme di informazione e consultazione mirata al vasto pubblico dei cittadini ha lo scopo di individuare le domande e le disponibilità e di creare le migliori condizioni per l'attuazione del Piano d'azione.
- La disponibilità di informazioni e l'attività di diagnosi: l'*audit* (analisi sistematica) e la redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente e della sostenibilità, serve a costruire, attraverso indicatori appropriati, la base su cui sviluppare la costruzione delle strategie.
- La visione strategica e i Target: la costruzione di un'idea di "sostenibilità locale", il più possibile condivisa, e la definizione di obiettivi, quanto più concreti o addirittura quantificabili, da associare a precise scadenze temporali, sono il passaggio chiave per la predisposizione del Piano di azione ambientale.
- La costruzione di un Piano d'azione integrato, da attuarsi sulla base del principio di sussidiarietà: la capacità di trasformare la visione strategica in un Programma di azioni concrete e integrate tra loro, adatte a raggiungere gli obiettivi individuati, da attuarsi da parte del governo locale e del Forum, attraverso una diretta responsabilizzazione dei diversi "attori" che saranno i protagonisti della loro attuazione.
- La capacità di attuazione e di monitoraggio: la capacità di sostenere il Piano d'azione definendo scadenze e responsabilità, dotandolo di risorse finanziarie e strumenti di supporto, integrandolo nel sistema della programmazione locale. La comunicazione verso l'esterno e il mantenimento di procedure di controllo permanente sull'attuazione e sull'efficacia del Piano di azione si possono realizzare mediante la redazione periodica di rapporti che individuino i miglioramenti e i peggioramenti della situazione ambientale e che servano a suggerire eventuali aggiustamenti del Piano di azione.

L'associazione nazionale dei comuni del Regno Unito ha messo a punto, con la tabella che segue, i "pilastri" dell'Agenda 21 locale¹.

1) LGMB, *A framework for local sustainability*, 1993. Cit. in Timothy O'Riordan and Heather Voisey (ed.), *Agenda 21. The Transition to Sustainability*, Earthscan, London 1998.

I "PILASTRI" DELL'AGENDA 21 LOCALE (LGMB 1993)**I - Principi ispiratori nella formazione delle politiche**

- Partenariato (*Partnership*)
- Integrazione delle politiche
- Scala appropriata
- Informazione e partecipazione

II - Criteri di decisione

- Principio precauzionale
- Interventi mirati sul lato della domanda (*Demand side management*)
- Miglioramento continuo dell'ambiente
- Principio 'chi inquina paga'

III - Strumenti per l'implementazione delle politiche

- Rapporti sullo stato dell'ambiente, indicatori di sostenibilità, contabilità ambientale
- Valutazione ambientale strategica
- Sistemi di gestione ambientale
- Valutazione degli investimenti
- Informazione, educazione e formazione ambientale

Di seguito vengono invece elencati alcuni fattori di potenziale insuccesso (che per converso possono essere tradotti in altrettanti fattori di successo) di un'Agenda 21 locale secondo l'esperienza maturata nel Regno Unito².

FATTORI NEGATIVI NELL'IMPLEMENTAZIONE DELL'AGENDA 21

- Relazioni difficili fra governo centrale e autorità locali
- Relazioni difficili fra le autorità locali (es. fra Comune e Provincia)
- Livello limitato di coordinamento fra le politiche nazionali
- Assenza di risorse finanziarie adeguate e garantite
- Assenza di un funzionario quale referente per l'informazione ed il collegamento con la popolazione
- Staff non adeguatamente formato su Sviluppo Sostenibile, Agende 21 Locali, Comunicazione con la comunità
- Le responsabilità per l'implementazione dell'Agenda 21 fanno capo ad un solo dipartimento e non all'intera Autorità Locale (ad es. al solo dipartimento ambiente e non alla Giunta municipale o provinciale)
- Assenza di supporto e disinteresse da parte di partiti politici e/o singoli componenti del Consiglio
- Disinteresse e scarsa partecipazione da parte dei funzionari più anziani.
- Limitazione delle procedure di consultazione del pubblico ai modelli tradizionali e consolidati nella normativa (ad es. osservazioni).
- Relazioni ridotte o difficili con organizzazioni non governative, parti economiche e sociali ed altri portatori di interessi (*stakeholders*)
- Agenda politica dominata da scelte economiche, nella quale l'occupazione è una priorità da perseguire a qualsiasi costo ambientale

3.7 L'Agenda 21 come strumento per promuovere l'integrazione

Uno fra i principali fattori di successo per un'esperienza di Agenda 21 locale è sicuramente il conseguimento di un effettivo ed elevato livello di integrazione fra politiche di settore ed obiettivi ambientali. Si è detto (cfr. capitolo 1) come l'integrazione degli obiettivi ambientali nelle principali politiche rappresenti una delle principali e più innovative opzioni avanzate dal Quinto programma d'azione ambientale europeo, e come (cfr. capitolo 2) la stessa natura delle questioni ambientali richieda un approccio integrato, nel quale ad obiettivi definiti e verificabili a scala globale si accompagnino azioni e politiche da svi-

² Adattato da Heather Voisey, *Local Agenda 21 in the UK*, in T. O'Riordan, H. Voisey (ed.), *Agenda 21. The Transition to Sustainability*, Earthscan, London 1998.

luppare a scala locale. Il concetto di integrazione rappresenta dunque una parola chiave per qualsiasi politica ispirata a criteri di sostenibilità: *“L’integrazione ambientale deve essere considerata come approssimazione, se non addirittura come sinonimo, dello sviluppo sostenibile”*³.

La traduzione in procedure effettive e in innovazione gestionale del concetto di integrazione rappresenta sicuramente una delle sfide più complesse nel processo di Agenda 21 locale. In termini generali si possono avanzare le seguenti considerazioni:

- **INTEGRAZIONE ORIZZONTALE:** all’interno dell’Amministrazione Locale è necessario che tutti i settori (e non solamente il settore ambientale) siano attivamente coinvolti nella definizione degli obiettivi ai quali dovranno finalizzare le politiche di propria competenza, e nella conseguente implementazione di azioni specifiche finalizzate al conseguimento degli obiettivi assunti; all’esterno, è opportuno che il percorso di adozione del Piano d’azione ambientale venga proposto ed eventualmente costruito insieme ad amministrazioni confinanti di equivalente livello amministrativo, quanto meno in quei casi in cui le relazioni funzionali fra comuni limitrofi portino ad individuare uno o più settori di intervento nei quali risulti necessario attivare politiche coordinate.
- **INTEGRAZIONE VERTICALE:** appare evidente l’opportunità di collocare un’Agenda 21 locale in modo coerente all’interno di un contesto normativo, istituzionale ed amministrativo. In questo senso, non esiste solamente un problema di “buon vicinato” fra amministrazioni comunale, provinciale e regionale, quanto piuttosto la necessità di coordinare le azioni attivate localmente con strategie che, nella maggior parte dei casi, richiedono quale presupposto essenziale una sostanziale condivisione ai livelli di governo superiori.

3.8 L’Agenda 21 ed il sistema della programmazione locale in Italia

In Italia molti terreni di intervento locale sono governati attraverso piani e programmi. Come più sistematicamente ricostruito nel capitolo successivo (capitolo 4), il sistema delle competenze locali prevede l’attivazione di piani comunali, provinciali e o regionali per gran parte dei temi di interesse per una Agenda 21 locale. Le diverse soluzioni legislative adottate a livello regionale possono aver prodotto diversi sistemi di deleghe tra regioni e province o possono aver introdotto soggetti e strumenti diversificati, ma, in linea generale, si può ricordare l’esistenza dei vari livelli amministrativi (regionali, provinciali, comunali, di comunità montana,...) riferibili a:

- la programmazione socio economica e la programmazione finanziaria a livello locale (Piani regionali di Sviluppo, Piani di sviluppo delle Comunità Montane, Documenti di Programmazione economico – finanziaria, Relazioni e bilanci previsionali,...)
- la pianificazione territoriale e paesistica (Piani regionali, provinciali, delle C.M. e Piani regolatori generali, ai sensi delle Leggi urbanistiche regionali e della L 142/90, Piani territoriali paesistici e Piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali ai sensi L. 431/85, 1497/39 e DLgs 112/98).
- la pianificazione ambientale locale “di settore” (Piani di bacino e difesa del suolo, Piani di ambito per le risorse idriche, Piani dei parchi e delle aree protette, Piani di risanamento atmosferico e acustico, Piani faunistici);

3) Martin Hession, *The Legal Dynamics of European Integration and Sustainable Development*, in T. O’Riordan, H Voisey, 1998, op. cit.

- la pianificazione locale che incide sui diversi “fattori di pressione” (Piani rifiuti, Piani cave, Piani del Traffico e della viabilità, Piani energetici, Piani di sviluppo rurale, Piani del turismo, ecc.).

Altri strumenti di carattere più contingente, ma che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo sempre più rilevante (per le risorse mobilitate e le trasformazioni indotte) sono quelli riferiti a:

- i Programmi di riqualificazione urbana (PRU, PRIU, PRUSST e Contratti Quartiere);
- la programmazione regionale per la destinazione dei Fondi Strutturali europei (i cosiddetti Documenti Unici di Programmazione);
- la programmazione concertata come definita con Delibera CIPE 21.3.97 (Patti territoriali, Contratti d’area e Accordi di programma).

Per alcuni di questi strumenti e in alcuni contesti regionali, questo sistema di pianificazione locale contiene alcuni elementi di “simmetria” con l’Agenda 21 locale: riferimento al principio di sostenibilità, utilizzo di indagini preliminari o di strumenti di valutazione ambientale, forme di concertazione. Ma nella maggior parte dei casi si tratta di simmetrie molto deboli, più nominali che sostanziali.

Tra le debolezze maggiormente registrate si ritrovano:

- i diversi strumenti mantengono un carattere “settoriale” e parziale e raramente ricercano e praticano le opportunità di integrazione e di potenziamento reciproco;
- le analisi ambientali preliminari sono scarsamente sviluppate e limitate dalle carenze nei dati disponibili;
- gli strumenti metodologici per l’analisi ambientale (gli indicatori, i metodi di elaborazione) e per la valutazione (tecniche previsionali, obiettivi di riferimento) sono poco noti e applicati;
- il coinvolgimento degli uffici e dei servizi incaricati della protezione ambientale è spesso marginale o attuato solo nella fase finale di approvazione dei piani;
- il coinvolgimento di soggetti sociali è limitato ai soggetti più tradizionalmente riconosciuti e non coinvolge in modo allargato il mondo più vasto delle associazioni no-profit e dei comitati locali;
- la partecipazione è praticata più come ricerca di consenso che non come coinvolgimento “alla pari”, nella determinazione di obiettivi e nella assunzione di responsabilità;
- i piani hanno spesso carattere scarsamente operativo ed è poco sperimentata la pratica della costruzione di partenariati e di affidamento ai soggetti non istituzionali (no-profit) con procedure basate sul principio di sussidiarietà;
- non è ancora consolidata la capacità di progettare soluzioni innovative e azioni positive, l’ambiente è considerato essenzialmente come vincolo da rispettare e non come opportunità di sviluppo;
- manca tuttora un approccio di lungo termine nella pianificazione.

Queste difficoltà di integrazione della sostenibilità nella pianificazione locale in Italia, possono, almeno in parte, essere affrontate proprio attraverso l’Agenda 21 locale che può cioè cercare di colmare gli spazi ancora vuoti e di innovare questo sistema, interagendo direttamente con esso. Il tema dell’integrazione viene sviluppato più ampiamente nel Capitolo 7 (par. 7.3). Uno sforzo concreto in questo senso è sicuramente quello compiuto dalla Regione Toscana (vedi scheda successiva) ed una riflessione in merito è in corso all’interno del Coordinamento Agende 21 locali italiane (i documenti aggiornati di queste elaborazioni sono pubblicati sulla Newsletter e sono estraibili dal sito Web del Coordinamento).

Integrazione tra Agenda 21 Locale e sistema della programmazione in Toscana

La Regione Toscana (che dispone di un sistema di programmazione locale - vedi le Leggi regionali in materia di urbanistica e di programmazione dello sviluppo - tra i più avanzati in Italia dal punto di vista dell'integrazione del principio di sostenibilità) ha recentemente (settembre 99) elaborato e pubblicato le proprie Linee Guida per le Agende 21 Locali in cui si ipotizza un percorso di integrazione, adattato al proprio contesto istituzionale e normativo.

La proposta di integrazione si sviluppa a partire dall'idea che l'Agenda 21 locale possa diventare il percorso attraverso cui:

- Si sensibilizza il tessuto locale sui temi della sostenibilità, avviando veri e propri processi di "apprendimento" sociale
- Si creano le condizioni per l'aggregazione e il confronto tra soggetti fino a ieri esclusi dai processi decisionali o fino a ieri "potenzialmente conflittuali"
- Si promuove una cultura della sussidiarietà anche tra pubblica amministrazione e soggetti economici e sociali (la P.A. come agenzia di programmazione e promozione e non come soggetto in grado di coprire direttamente tutti gli spazi di intervento)
- Si sollecita una cultura della responsabilizzazione e dell'attivazione diretta dei soggetti non istituzionali, nel progettare e mettere in pratica soluzioni di sviluppo sostenibile.
- Si definisce un sistema di obiettivi e precisi target quantificati e condivisi, fortemente orientati alla sostenibilità ambientale dello sviluppo,
- Si generano nuove soluzioni e proposte in grado di colmare il ritardo attuale nella progettazione di "percorsi di sviluppo sostenibile", superando la logica della semplice minimizzazione degli effetti negativi e valorizzando le opportunità positive.

Gli scenari di integrazione, in parte alternativi, in parte tra loro complementari, sono schematizzati come segue:

Agenda 21 come "sostitutiva" o "integrativa" della programmazione.

Si configura cioè come uno strumento che colma un vuoto oggettivo di progettazione sostenibile e, grazie all'efficacia del processo di progettazione partecipata, conta "nei fatti" per il solo fatto di essere riuscita a mettere in circolazione le migliori risorse locali (consapevolezza, volontà politica, volontariato sociale, disponibilità di investimento da parte delle imprese) e avendo trovato soluzioni "di successo" e riferite a problematiche effettivamente sentite come prioritarie.

Agenda 21 come "starter" della programmazione.

Si configura cioè come il percorso attraverso cui si creano (in anticipo, fuori dalle rigidità di tempi e regole tipiche della programmazione stabilita per via normativa) le condizioni ottimali per attuare effettivamente (sostenibilità e concertazione allargata) il sistema regionale della programmazione.

Agenda 21 come "contenuto e indirizzo" per la programmazione.

Si configura cioè come l'occasione per mettere a punto sistemi di obiettivi e Piani d'azione in grado di trasformarsi, anche sul piano formale, nei Piani previsti dalla legge regionale (Piani di Sviluppo, Piani territoriali e strutturali, Piani di settore) o comunque in grado di orientare in senso sostenibile i loro contenuti e strumenti.

Agenda 21 come "strumento di valutazione" della programmazione.

Si configura cioè come il sistema di obiettivi e indicatori da utilizzare a supporto delle procedure di valutazione ambientale dei piani, previste dalla normativa regionale.

Copia della pubblicazione può essere richiesta a s.mugnai@mail.regione.toscana.it - tel 055/4383270