



**ARPAT**

**Agenzia regionale  
per la protezione  
ambientale  
della Toscana**

Direzione generale

Settore tecnico  
CEDIF

# **SUI SENTIERI DELLA SOSTENIBILITÀ**

**MATERIALI DI FORMAZIONE PER LA  
SPERIMENTAZIONE DELLE AGENDE 21 IN TOSCANA**



ARPAT  
Direzione generale  
Settore tecnico CEDIF

**SUI SENTIERI DELLA SOSTENIBILITA'**  
**MATERIALI DI FORMAZIONE PER LA**  
**SPERIMENTAZIONE DELLE AGENDE 21 IN TOSCANA**

*a cura di: Stefano Beccastrini, Simona Cerrai, Elena Sposato*

**SUI SENTIERI DELLA SOSTENIBILITA'**  
**MATERIALI DI FORMAZIONE PER LA**  
**SPERIMENTAZIONE DELLE AGENDE 21 IN TOSCANA**

**© 1999 ARPAT**

Coordinamento editoriale: Pietro Bertoli, ARPAT, Settore tecnico CEDIF

Redazione: Francesca Baldi, ARPAT, Settore tecnico CEDIF

Realizzazione editoriale: Litografia I.P., Firenze

*“L’Agenda 21 locale è essenzialmente un processo strategico per incoraggiare e controllare lo sviluppo sostenibile.*

*L’allestimento, la gestione e l’attuazione di questo processo necessitano di tutte le capacità e gli strumenti di cui possono disporre un’autorità locale e la sua collettività”*

*(Gruppo di esperti- DGXI 1996)*

## INDICE

Introduzione		p.	7
C. Del Lungo	- "La sostenibilità dello sviluppo"	p.	19
M. Buiatti	- "Concetti generali relativi allo sviluppo sostenibile a scala globale e locale"	p.	27
D. Scapigliati	- "Lo sviluppo sostenibile e il rapporto economia-ambiente"	p.	31
M. Grondacci	- "Le tendenze evolutive del diritto comunitario in materia di partecipazione del pubblico"	p.	41
R. Cecchi	- "La programmazione negoziata e lo sviluppo sostenibile"	p.	57
M. Berrini	- "L'implementazione delle Agende 21 locali in Toscana – Alcuni casi-studio"	p.	63
Documenti		p.	71
La Carta di Aalborg	- Carta delle città europee per un sviluppo durevole e sostenibile	p.	73
La Carta di Ferrara	- Coordinamento Agende 21 locali italiane	p.	79
Appendice		p.	81
Piano di azione per la sostenibilità ambientale della provincia di Torino		p.	82

## INTRODUZIONE

### 1. Le Agende 21 locali come strumento per l'implementazione dello sviluppo sostenibile

*"The limits to growth – A report of the Club of Rome"* (I limiti dello sviluppo – Un rapporto del Club di Roma) che fu presentato a Washington nel 1972, può considerarsi, per gli appassionati, il primo rapporto scritto da un gruppo di esperti che ha dimostrato che *"la crescita materiale non può continuare per sempre"*. Il rapporto, insieme ad una altra pubblicazione del CLUB di Roma dal suggestivo titolo *"Obiettivi per l'Umanità, 1977"*, - pur con tutte le critiche che vennero addebitate in seguito - descriveva come alcuni dei fattori analizzati - risorse esauribili, persistente affidamento sulla crescita economica quantitativa, sottosviluppo di gran parte dell'umanità, orizzonti di pianificazione a breve termine- siano causa di instabilità di sovrapproduzione e infine di collasso. Come ideale continuazione di quel rapporto, solo alla fine degli anni '80, le organizzazioni internazionali hanno coniato un termine, *"sviluppo sostenibile"* (Rapporto Brundtland, Commissione Mondiale per lo Sviluppo e per l'Ambiente, 1987), per definire la necessità di conciliare sviluppo economico e compatibilità ambientale. La definizione più nota e oramai riconosciuta universalmente è quella che definisce lo sviluppo sostenibile *"quello sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare i propri. Esso contiene due concetti chiave: il concetto di bisogni", in particolare i bisogni primari dei poveri del mondo, ai quali deve esser data assoluta priorità; e l'idea di limiti imposti dallo stato della tecnologia e dell'organizzazione sociale sulla capacità dell'ambiente di soddisfare i bisogni presenti e futuri"* (WCED 1987). La parola sostenibile è stata applicata inizialmente nel campo delle scienze naturali, si parla di sostenibilità fisica rispetto all'uso di una certa risorsa, poi di sostenibilità fisico-biologica, riferita all'intero ecosistema, infine il termine è stato allargato alla sfera delle relazioni sociali fisico-biologico-sociale, ovvero lo sviluppo sostenibile. Nella sua accezione più ampia e condivisa, lo sviluppo sostenibile infatti va oltre la sfera delle mere relazioni fisico-naturali, incorporando principi etici rivolti sia al riconoscimento della vita non umana, sia all'imperativo di soddisfare i bisogni di tutta l'umanità.

Uno dei principali strumenti per la sostenibilità è senz'altro l'*"Agenda 21"*.

La Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 è stato il momento culminante di un lungo processo negoziale tra gli stati, che ha visto l'adozione di quattro Documenti (La Dichiarazione di Rio, l'Agenda 21, le convenzioni sul Clima e la Biodiversità), che attestano il rilancio dell'idea di sostenibilità come concetto *"integrato ed in particolare la necessità di coniugare nello Sviluppo sostenibile, le dimensioni di Ambiente, Economia e Società"*.

Uno dei principali frutti scaturiti dai lavori del vertice è stato, giustappunto, la redazione dell' **Agenda 21**, un documento - fiume di più di 500 pagine che cerca di affrontare tutti i possibili campi di attuazione rispetto ad una politica di sviluppo sostenibile e che si propone di individuare le possibili vie di attuazione dello sviluppo sostenibile mediante l'indicazione di una serie di obiettivi specifici afferenti non solo l'ambiente, ma anche l'economia, la finanza, tutta la vita produttiva e sociale della comunità.

Nell'Agenda 21 è possibile identificare alcuni termini centrali, quasi delle parole chiave, definibili come elementi indispensabili per l'implementazione delle Agende 21 locali.

Tali elementi, tutti quanti da promuovere e presidiare con attenzione e consapevolezza, sono i seguenti:

- il processo: deve essere creato interesse per lo sviluppo sostenibile nelle compagini sociali e devono essere coinvolte le Amministrazioni pubbliche locali;
- l'approccio orizzontale: i contenuti dell'Agenda 21 locale devono essere definiti in modo integrato all'interno di tutte le attività gestite dalle Amministrazioni locali;
- la partecipazione: è fondamentale il coinvolgimento di tutti i gruppi di attori sociali;
- la prospettiva globale: è indispensabile adottare una prospettiva globale per la definizione dei contenuti dell'Agenda 21 locale affinché non si riversino conseguenze negative su altri livelli;
- la prospettiva di lungo termine: i contenuti dell'Agenda 21 locale devono proiettarsi nei 50-100 anni futuri;



- la ricerca di soluzioni innovative: è indispensabile il supporto della comunità scientifica e dell'esperienza di altre comunità per la risoluzione dei problemi;
- l'implementazione di nuovi processi decisionali: è fondamentale migliorare i processi decisionali attraverso l'integrazione, la multisettorialità, la verifica di coerenza, la valutazione preventiva, il monitoraggio in itinere ed ex-post, la trasparenza e l'accessibilità al pubblico di tutti i livelli di programmazione e di gestione.

Dalle esperienze maturate nelle diverse realtà europee, che già hanno dato vita ad Agende 21 locali, emergono alcune fasi essenziali indispensabili per giungere alla loro elaborazione/attuazione:

- attivazione di un forum, avente il compito di organizzare la partecipazione e di orientare il processo di elaborazione dell'Agenda 21;
- consultazione, per assicurare il confronto con gli attori sociali ed istituzionali nei vari momenti di avanzamento dei lavori;
- audit ambientale territoriale, consistente nella redazione di un rapporto sullo stato dell'ambiente, dell'economia e della società sulla base del quale avviare il processo di elaborazione degli obiettivi dell'Agenda 21;
- individuazione dei target, consistente nella individuazione degli obiettivi da inserire nell'Agenda 21, anche mediante una loro quantificazione da associare a precise scadenze temporali;
- attività di reporting, avente il compito di garantire un costante processo di controllo e verifica dei risultati raggiunti.

La metodologia dell'Agenda 21, considera le autorità locali tra i gruppi rilevanti per l'attuazione dello sviluppo sostenibile: la dimensione locale assume, infatti, piena centralità nell'ottica del cambiamento del modello di sviluppo. Inoltre, è proprio a livello locale che risulta più agevole sperimentare strategie concrete di sviluppo sostenibile sia per la presenza di attori che risultano direttamente interessati e coinvolti nelle problematiche connesse allo stato ambientale e socio-economico del territorio, che per la presenza di strumenti politico-istituzionali adatti al cambiamento.

La dimensione locale diviene dunque l'anello fondamentale del processo di implementazione dello sviluppo sostenibile, secondo la logica "dal basso verso l'alto", in base alla quale le azioni intraprese a livello territoriale contribuiscono ad integrare gli obiettivi nazionali e sovranazionali di sostenibilità. In questa ottica, pertanto, le **Agende 21 Locali** costituiscono gli strumenti mediante i quali gli obiettivi globali trovano concreta traduzione in azioni locali.

## 2. "Verso un'Agenda 21 per la Toscana"

La metodologia delle Agende 21 rappresenta non uno dei temi su cui impegnarsi, per chiunque abbia a cuore l'orizzonte della sostenibilità dello sviluppo, bensì il tema di fondo, quello intorno al quale vanno, o meglio dovrebbero andare, a coagularsi tutte le spinte innovative che provengono dalla riflessione internazionale su strategie, metodi, procedure istituzionali e sociali finalizzate allo sviluppo sostenibile medesimo, quali, schematizzando molto:

- ✓ il superamento di una visione burocratico-fiscale del controllo ambientale (sostanzialmente ridotto alla pur necessaria vigilanza sull'applicazione della normativa di settore),
- ✓ il concetto di programmazione negoziata,
- ✓ i concetti di risk management e di risk communication,
- ✓ il concetto di concertazione in tema di gestione dei rischi ambientali,
- ✓ il concetto di approccio integrato e partecipato alla valutazione del rischio stesso ed alle decisioni in merito al suo superamento,
- ✓ i concetti di "percezione sociale" e di "costruzione sociale" dei pericoli per la salute e per l'ambiente.

In sostanza quella delle Agende 21 non è una delle tante possibili metodologie di risk management bensì la metodologia fondativa del risk management stesso, affinché esso risulti, contemporaneamente, democratico ed efficace, partecipato ed efficiente.

Di questo, ARPAT è stata convinta fin dal suo nascere:

- ❖ non casualmente, uno dei primi volumi pubblicati nella nostra collana editoriale era dedicato proprio al tema **"Verso un'Agenda 21 per la Toscana"** (e riportava i frutti di un'elaborazione e di una ricerca su nostro incarico svolta dalla associazione "Ambiente Lavoro Toscana"),
- ❖ non casualmente, la prima iniziativa di formazione organizzata da ARPAT, dopo il suo accreditamento come Agenzia Formativa, è stato un corso, aperto all'imprenditoria pubblica e privata, su EMAS (ovvero sia su una di quelle procedure, di fonte comunitaria, di adesione volontaria ad obiettivi di miglioramento ambientale che nascono dalla stessa logica ispiratrice delle Agende 21);
- ❖ non casualmente, proprio alle Agende 21 locali sarà dedicato buona parte del nostro impegno formativo nell'anno in corso, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione di livello regionale e territoriale, che si rivolgono ad operatori pubblici e privati, istituzionali e sociali, e che costituiscono, per così dire, una coerente continuazione decentrata dell'attuale Seminario di ANPA,
- ❖ non casualmente, infine, proprio alla strategia delle Agende 21 locali è dedicato uno dei capitoli più significativi del programma 1999-2001 della nostra Agenzia, discusso con le diverse amministrazioni provinciali e locali e già approvato dal Consiglio Regionale della Toscana.

In tale capitolo, si sono individuate le seguenti "parole d'ordine", connotanti il nostro approccio metodologico alle problematiche di Agenda 21:

- ◆ la cooperazione (a tutti i livelli e tra tutti i soggetti istituzionali e sociali del territorio),
- ◆ l'eguaglianza dei diritti (tra le diverse categorie sociali),
- ◆ lo sviluppo umano e la formazione (come strumento di innovazione di competenze e capacità),
- ◆ la partecipazione (come coinvolgimento delle diverse comunità alle scelte decisionali relative al proprio sviluppo),
- ◆ la pianificazione (come consapevolezza che le dinamiche di mercato non possono, da sole, spingere lo sviluppo verso la sostenibilità),
- ◆ l'informazione (come strumento indispensabile alla partecipazione),
- ◆ la "capacity building" (ovverosia la capacità di attivare tutte le risorse istituzionali e sociali, economiche e scientifiche, tecnologiche ed umane, necessarie a produrre cambiamento ed innovazione).

Si sono, poi, individuati nove diversi settori della società civile, i cosiddetti "gruppi principali", da responsabilizzare rispetto all'attuazione delle strategie di sviluppo sostenibile incarnate da Agenda 21:

- le autorità locali,
- le imprese,
- gli agricoltori,
- i sindacati,
- le organizzazioni sociali,
- la comunità scientifica,
- la popolazione in generale, ed in particolare:
  - le donne,
  - i giovani.

Le autorità locali vengono intenzionalmente citate al primo posto. Esse, infatti, sono collocate a più diretto contatto con i bisogni e le risorse delle comunità del territorio e posseggono gli strumenti normativi e pianificatori per orientare quei processi di concertazione sociale, tra tutti gli altri "gruppi", che possono davvero tradurre in azioni attuative gli orientamenti dell'Agenda 21. Esse rappresentano, insomma, il motore fondamentale del processo di implementazione dell'Agenda stessa.

*"Un ruolo di grande rilievo, in questo scenario, può e deve essere svolto anche dalle Agenzie regionali per la protezione ambientale – abbiamo inoltre scritto nel **Programma ARPAT 1999-2001** - proprio in quanto organismi di supporto tecnico-scientifico all'azione programmatica ed orientativa delle istituzioni regionali e locali. Le Agenzie costituiscono, infatti, una risorsa preziosa, per le istituzioni e per le comunità locali, relativamente alla messa a disposizione, verso tutti i soggetti coinvolti nel processo concertativo di definizione-attuazione delle Agende 21 locali, di:*

- *competenze tecnico-scientifiche specifiche,*



- modelli metodologici d'indagine e di previsione,
- sistemi d'informazione sulle pressioni e sulle matrici ambientali,
- iniziative di comunicazione, formazione, educazione.

*In sostanza – concludevamo il suddetto capitolo del Programma- le Agenzie possono rappresentare, per tutti i soggetti istituzionali e sociali coinvolti nel processo di attuazione dell'Agenda 21, l'autorità tecnico-scientifica di riferimento nonché uno strumento efficace di implementazione cognitiva del processo stesso...*

### **3. L'esperienza toscana ed il Piano Regionale di Sviluppo Sostenibile (PRSS) 1998-2000**

Nell'esperienza della Regione Toscana, la discussione sullo sviluppo sostenibile è iniziata nel 1995-96 ed i primi elementi si rintracciano nella LR 5/95 in materia di governo del territorio, in cui si affermava che la pianificazione territoriale e urbanistica deve essere orientata alla sostenibilità e si introduceva sia la definizione teorica del rapporto risorse-sviluppo sostenibile sia gli obblighi procedurali e di contenuto richiesti per la valutazione strategica dell'impatto ambientale per i piani e i programmi regionali. Un altro strumento di controllo preventivo che viene utilizzato, caso per caso, per raggiungere obiettivi di sostenibilità, è costituito dalla LR 68/95, che ha disciplinato in Toscana la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti pubblici.

Nel 1996, il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) ha introdotto nella programmazione regionale alcuni elementi di orientamento verso la sostenibilità:

- qualificando la politica ambientale non più come ambito di intervento settoriale bensì come componente orizzontale dell'intero impianto della programmazione regionale;
- avviando le prime iniziative di ricerca;
- istituendo un'area extra-dipartimentale sullo sviluppo sostenibile, trasversale a tutte le altre aree dipartimentali.

Il passo più significativo, nella direzione di affermare concretamente i principi della sostenibilità, è però costituito dal nuovo Piano 1998-2000, configurantesi non più come puro e semplice Piano Regionale di Sviluppo (PRS) bensì come vero e proprio Piano Regionale di Sviluppo Sostenibile (PRSS): in esso, il concetto di sviluppo sostenibile è stato introdotto in tutte le strategie del programma ed in tutte le attività conseguenti, secondo il principio per cui la sostenibilità deve essere assunta come elemento di base dell'economia della regione. Tra le determinazioni programmatiche, il PRSS/1998-2000 ha inoltre indicato obiettivi ed azioni specifiche in materia di sviluppo sostenibile attraverso due Programmi di iniziativa regionale (PIR):

- ◆ il PIR "Agenda 21/strumenti per la sostenibilità", inserito nell'ambito della strategia istituzionale e organizzativa;
- ◆ il PIR "Azioni sperimentali per lo sviluppo sostenibile", inserito nell'ambito della strategia ambientale.

Il PIR "Agenda 21/strumenti per la sostenibilità" prevede l'attuazione di vari interventi, che coinvolgono ARPAT come uno dei soggetti fondamentali:

- la redazione di un Manuale per la realizzazione di Agende 21 locali in Toscana (con incarico all'Istituto di ricerca "Ambiente Italia");
- l'individuazione di tre ambiti sub-regionali per l'attivazione di tre esperienze-pilota di Agenda 21 locale (si tratta dell'Area dell'Amiata, del Comprensorio del Cuoio, dei Centri urbani-industriali di Livorno e Piombino);
- la progettazione di moduli informativo-formativi rivolti sia agli operatori pubblici e privati che alla popolazione delle tre aree di sperimentazione;
- la definizione di obiettivi di sostenibilità di medio e lungo termine per un'Agenda 21 regionale e per le Agende 21 locali, in relazione alle indicazioni contenute nel PRSS.

Le Agende 21 locali, pertanto, sono avviate ad inserirsi, in Toscana, in un più complessivo scenario regionale di programmazione e governo del territorio e ad assumere, inoltre, il ruolo di contesto di efficace utilizzo di strumenti informativi e di divulgazione allargata e sistematica dei dati ambientali, consentendo così, all'interno di un contesto largamente partecipativo, di elaborare in maniera coerente e di valutare con sufficiente attendibilità la sostenibilità dei programmi di sviluppo locale.

A tal fine, sarà necessario far operare in modo sempre più sinergico le azioni delle Agende 21 con quelle di altri strumenti di informazione e valutazione ambientale della Regione Toscana e di ARPAT, quali:

- ◆ l'annuale "Rapporto sullo stato dell'ambiente";
- ◆ il costruendo Sistema Informativo Regionale Ambientale (SIRA);
- ◆ l'avvio del progetto interregionale di contabilità ambientale regionale (CONTARE).

Le procedure, le metodologie e le strumentazioni dell'Agenda 21, insomma, non vanno ad affiancarsi ad altre metodologie, procedure e strumentazioni di conoscenza/gestione dell'ambiente ma divengono il quadro strategico che utilizza, collega, intreccia, dando loro nuova coerenza ed efficacia, tutte le altre.

Queste tendenze, vale la pena di ricordarlo e di esserne pienamente consapevoli, si inseriscono in scenari di evoluzione della normativa e di ricerca di nuovi modelli di programmazione definiti, ad esempio:

- dalle innovazioni legislative circa i ruoli della Regione e degli Enti Locali (leggi Bassanini 57/97 e 129/97),
- dalla tendenza alla territorializzazione delle politiche,
- dalla ricerca di sempre maggiori e innovative sinergie tra pubblico e privato,
- dall'affermarsi del principio (introdotto dalla UE) della sussidiarietà istituzionale e funzionale,
- dalla conseguente spinta verso nuovi modelli e nuove procedure di concertazione in sede regionale e locale.

#### **4. Il ruolo di ARPAT nell'ambito dei processi di elaborazione ed attuazione delle Agende 21 locali in Toscana**

Dalla considerazione degli elementi e delle fasi per l'elaborazione e l'implementazione delle Agende 21 locali poco sopra richiamati, emerge con chiarezza la necessità di un ampio coinvolgimento di quelle professionalità specializzate e di supporto tecnico-scientifico delle quali è portatrice l'Agenzia regionale per la protezione ambientale. Le fasi, per le quali sembra tale coinvolgimento appare indispensabile, sono:

- ◆ l' audit ambientale territoriale: per giungere alla redazione di un rapporto sullo stato dell'ambiente, dell'economia e della società, sulla base del quale avviare il processo di elaborazione degli obiettivi dell'Agenda 21, è indispensabile la costruzione di un sistema adeguato di conoscenze (dati e informazioni sui fattori ambientali/territoriali ma anche economici e sociali che caratterizzano l'area in questione) nonché la riorganizzazione di queste informazioni settoriali in un sistema organico, in grado di fornire a tutti i soggetti coinvolti la percezione dello stato dell'ambiente e delle sue interrelazioni con le attività antropiche;
- ◆ l' individuazione dei target: per giungere alla individuazione degli obiettivi da inserire nell'Agenda 21, è necessario adottare un'ottica orizzontale ed integrata: posto che la sostenibilità ha a riguardo il futuro delle risorse naturali, le politiche ambientali devono divenire una componente stabile delle altre politiche ed ispirare una strategia globale di intervento. In tale contesto è indispensabile un supporto tecnico-scientifico che garantisca, alle parti sociali coinvolte, una strumentazione "attendibile" per la valutazione preventiva degli obiettivi dell'Agenda 21 e per la individuazione delle soluzioni più innovative da adottare nell'ambito della programmazione;
- ◆ l' attività di reporting: anche il costante processo di controllo e verifica dei risultati raggiunti con l'implementazione dell'Agenda 21 necessita del supporto tecnico-scientifico di una strumentazione "attendibile" per la valutazione in itinere ed ex-post.

Quanto più affidabili si dimostreranno sia i sistemi conoscitivi sullo stato dell'ambiente, dell'economia e della società, che la strumentazione di valutazione degli obiettivi prescelti e dei risultati raggiunti, tanto più i processi di elaborazione delle Agende 21 potranno essere trasparenti e condivisi.

Se questi sono gli aspetti sui quali più essenziale risulta il fabbisogno di supporto tecnico-scientifico garantibile da ARPAT, non è da trascurare l'opportunità di coinvolgere le stesse professionalità e competenze presenti in Agenzia anche in altri momenti propedeutici alla diffusione di una cultura orientata allo sviluppo sostenibile. Non vanno dimenticate, infatti, l'importanza e la centralità, ai fini della promozione di iniziative di Agenda 21 locali, della formazione ed in generale della diffusione di conoscenze sullo stato dell'ambiente e sullo sviluppo sostenibile rivolte ai cittadini, alle categorie produttive, agli operatori pubblici. La strategia delle Agende 21, per essere davvero efficace, deve essere fatta, tanto per esemplificare e con una buona dose di schematicismo, da

un 20% di strumenti/procedure/dati e da un 80% di concertazione/partecipazione sociale. Non si tratta di applicare passivamente, su questo o quel territorio, un modellino costruito a tavolino, magari da questo o quel consulente (come, tanto per richiamare un'altra importante innovazione normativa di fonte comunitaria, sta avvenendo, troppo spesso e da troppe parti, nell'applicazione del decreto 626 sulla sicurezza del lavoro). La strategia delle Agende 21 (così come quella insita nel decreto 626) o è partecipata o non funziona e non ha senso. C'è il rischio, altrimenti, che nelle aree, nei territori, nelle comunità in cui, sia in fase sperimentale che a regime, si attuano Agende 21 locali, la comunità neppure lo sappia, restando oggetto della programmazione altrui e non soggetto di una programmazione di tipo nuovo, più efficace e democratico. Da qui, la forte necessità di costruire, su di esse e intorno ad esse, vaste azioni di:

- ◆ comunicazione ed informazione, sia promossa in proprio a livello istituzionale sia correttamente concertata con i mass media locali,
- ◆ formazione, ad esempio verso le categorie produttive ed i consumatori, per favorire la diffusione degli strumenti comunitari di adesione volontaria ad obiettivi di prevenzione e di miglioramento della protezione ambientale (tipo Emas, Ecoauditing, certificazioni ISO e così via);
- ◆ educazione dei soggetti sociali, della popolazione adulta, delle giovani generazioni: basti pensare, a tal proposito, a cosa significherebbe, per far uscire l'educazione ambientale dalle secche in cui attualmente si trova nel nostro Paese, la sua convinta finalizzazione alla promozione di "Agende 21 educative", con un ruolo attivo degli istituti scolastici e dei ragazzi nella "lettura" del proprio ecosistema territoriale.

Le Agenzie regionali per la protezione ambientale, scrigno depositario della gran parte della conoscenza ambientale del territorio, possono e debbono svolgere un ruolo primario in questa strategia di allargamento sociale della conoscenza ambientale medesima, finalizzato a processi partecipati di nuovo governo del territorio stesso e del suo sostenibile sviluppo futuro. ARPAT, da parte sua, intende farlo con decisione e convinzione, fortemente finalizzando a ciò i propri programmi pluriennali di formazione e di educazione ambientale.

E', insomma, abbastanza facile riconoscere, per ciascuno degli ambiti caratterizzati da fabbisogno di supporto tecnico-scientifico e di conoscenza ambientale, la possibilità di un rilevante contributo da parte delle Agenzie di protezione ambientale. D'altra parte, dalla stessa lettura della legge n. 61/1994 e delle varie leggi regionali istitutive delle Agenzie medesime un loro, preciso ruolo istituzionale in corrispondenza di ciascuno degli ambiti sopra evidenziati ovverosia per:

- ✓ la costruzione di un sistema adeguato di conoscenze e la riorganizzazione delle informazioni settoriali in un sistema organico, in grado di fornire la percezione dello stato dell'ambiente e delle sue interrelazioni con le attività antropiche: su questo piano le ARPA svolgono attività di raccolta ed elaborazione di dati sullo stato dell'ambiente e nella maggior parte dei casi sono responsabili della gestione dei Sistemi informativi regionali sull'ambiente (SIRA);
- ✓ il supporto tecnico-scientifico che garantisca una strumentazione "attendibile" per la valutazione preventiva degli obiettivi e per la valutazione in itinere ed ex-post dei risultati raggiunti: su questo piano le ARPA forniscono consulenza e supporto tecnico progettuale per la predisposizione di piani e progetti a rilevanza ambientale di competenza delle regioni e degli enti locali;
- ✓ l'individuazione delle soluzioni più innovative per risolvere problemi e prospettare obiettivi: su questo piano le ARPA svolgono attività di promozione di iniziative di ricerca di base ed applicata sulle forme di tutela degli ecosistemi, sui fenomeni, cause e rischi dell'inquinamento, sullo sviluppo di tecnologie pulite e di prodotti e sistemi a ridotto impatto ambientale nonché sulle applicazioni del sistema di certificazione Ecoaudit e del marchio Ecolabel;
- ✓ la formazione e la diffusione di conoscenza sullo sviluppo sostenibile rivolte ai cittadini, alle categorie produttive, agli operatori pubblici e così via: su questo piano, le ARPA promuovono, e sempre più dovranno promuovere, attività di educazione, formazione e aggiornamento professionale in materia ambientale.

Naturalmente, il supporto fornito dalle ARPA nei vari momenti di elaborazione ed implementazione delle Agende 21 locali, non potrebbe escludere il coinvolgimento di altri soggetti depositari di conoscenze tecniche, vista la necessità di disporre di informazioni e di strumentazioni d'analisi di altri settori tematici (socio-economici, finanziari e così via). Alcuni riferimenti, seppure talvolta indiretti, si rintracciano comunque:

- ❖ nella necessità di individuare un soggetto “terzo” rispetto agli interessi coinvolti nella concertazione locale, garante legittimato delle procedure cognitive, informative, partecipative, di verifica e di controllo: tale ruolo sarà svolto nella fase sperimentale dalla Regione e dalle “sue agenzie”;
- ❖ nella necessità di fornire un supporto tecnico-scientifico alle attività di sperimentazione delle Agende 21 nelle aree pilota, compresa la loro valutazione successiva, affinché sia assicurata continuità ed omogeneità alle iniziative: tale supporto dovrebbe essere fornito da un gruppo di esperti (probabilmente riuniti in un Comitato tecnico dei referenti per la sperimentazione, di cui dovrebbero far parte anche le Agenzie);
- ❖ nell'opportunità di promuovere iniziative formative sullo sviluppo sostenibile e di informazione/educazione delle categorie produttive e dei consumatori sull'uso degli strumenti di certificazione e di marchi ecologici.

In sostanza, il ruolo che ARPAT si sta predisponendo a svolgere, nel quadro regionale di definizione delle strategie elaborative/attuative delle Agende 21, è quello di “misuratore” della sostenibilità dello sviluppo toscano e di “garante” tecnico-scientifico dell'uso sostenibile delle risorse e della gestione delle leggi ambientali in chiave di differenziazione della valutazione tecnico-scientifica dalla decisione politica, ai fini della trasparenza delle scelte nonché dello snellimento e dell'integrazione delle varie procedure.

I due parametri di operatività dell' Agenzie che si intendono valorizzare sono, in tal senso:

- la multireferenzialità (verso vari soggetti istituzionali e sociali, quale strumento di ausilio tecnico-scientifico alla decisione amministrativa ma con un ruolo ben distinto dal momento decisionale vero e proprio),
- la innovatività (non solo sul piano della ricerca scientifica e tecnologica ma, anche e soprattutto, nel campo della gestione del procedimento amministrativo, enfatizzando le potenzialità di valutazione ex ante e di controllo ex post nel processo decisionale medesimo).

A tal fine, l'Agenzia deve diventare uno strumento di cui i decisori politici si avvalgono per effettuare le scelte in campo ambientale, ma anche per valutare ex ante le ricadute ambientali di piani, programmi e progetti di iniziativa pubblica e privata e la loro sostenibilità, nonché per monitorare ex post la loro efficacia ed efficienza dal punto di vista della qualità e della quantità delle risorse, in primo luogo ambientali ed in secondo luogo anche economiche, utilizzate. In questi termini, l'Agenzia verrà a configurarsi come snodo fondamentale per la gestione non soltanto delle risorse, e dunque della base materiale dello sviluppo sostenibile, ma anche delle leggi di tutela e di programmazione dell'ambiente, differenziando nettamente e correttamente i modi ed i momenti della valutazione tecnico-amministrativa da quelli della decisione politica, a tutto vantaggio della trasparenza, nonché dell'efficacia, delle scelte.

Per, e nel, fare tutto questo, ovverosia per, e nell', aiutare tutti gli altri soggetti istituzionali e sociali a innovare il loro approccio ai problemi ambientali e di sostenibilità dello sviluppo, anche ARPAT dovrà innovare se stessa: collocarsi nello scenario delle Agende 21, ed in esso ricercando un proprio peculiare ed indispensabile ruolo, non potrà non significare infatti, per la nostra Agenzia, definire più precisamente, e per certi aspetti ridefinire radicalmente, sul campo:

- la propria mission sociale,
- la propria identità istituzionale e scientifica,
- la propria metodologia di lavoro,
- il proprio rapporto con i diversi stakeholders,
- la cultura complessiva dei propri operatori.

In tal senso, e la prospettiva ci appassiona non poco, impegnarsi nella strategia dell'Agenda 21 potrebbe essere l'occasione, per ARPAT, non soltanto di aiutare la comunità toscana ad affrontare l'innovazione ed il cambiamento, ma anche di innovare e cambiare, in meglio, se stessa.

## 5. Il progetto formativo realizzato da ARPAT, Agenzia formativa

Un forte stimolo in tal senso è stato fornito proprio dalla progettazione e realizzazione dell'intervento formativo, cui i materiali della presente pubblicazione si riferiscono. Il progetto era stato inserito tra le priorità dell'Agenzia formativa per il 1999 e si è inserito all'interno di un percorso avviato congiuntamente ad ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale) e finalizzato a sviluppare, sia all'interno del sistema agenziale che nel contesto più ampio dei soggetti locali interessati, le competenze necessarie all'attivazione di Agende 21 locali.



Nella fase preliminare di analisi delle esperienze in atto a livello nazionale e delle strategie adottate a livello regionale per l'avvio di processi di Agende 21 locali, congiuntamente all'Area extradipartimentale controllo ecologico e sviluppo sostenibile della Regione Toscana si è individuata l'opportunità di fare di questa iniziativa una sorta di "laboratorio" per la sperimentazione di metodologie formative idonee ad implementare le competenze attualmente presenti nelle amministrazioni locali toscane in materia di sostenibilità dello sviluppo e Agenda 21. E' evidente che l'avvio delle sperimentazioni di Agende 21 locali in Toscana, così come previsto dal modello proposto nel PRS 1999-2000, ha bisogno di essere preparato da una formazione che, più che trasmissione di conoscenze tecniche, si configuri come un processo aperto di implementazione delle competenze (ovvero di capacità di applicare al reale ed utilizzare concretamente le conoscenze teoriche) di quei soggetti che sono chiamati, in un certo senso, a stimolare e attivare processi di Agende 21 locali.

Erano, quindi, chiari gli obiettivi che si intendevano raggiungere e la tipologia di soggetti che si intendeva coinvolgere; restavano da individuare le metodologie più idonee sia in relazione alle tematiche, sia in relazione alle caratteristiche dei partecipanti. L'impianto progettuale del corso, infatti, pur definendo un quadro preciso dell'articolazione dell'intervento, dei contributi che si intendeva valorizzare, volutamente è rimasto aperto ad interventi di ri-definizione che durante il percorso formativo sono stati effettuati, in base ai "segnali" ed alle indicazioni esplicite pervenute dai soggetti in formazione, come pure dai formatori.

Sostanzialmente, il progetto è stato articolato in quattro fasi: una prima fase di introduzione ai concetti relativi alla sostenibilità e di presentazione dei diversi approcci possibili, una seconda fase dedicata ai problemi specifici connessi con l'individuazione dei criteri e degli indicatori di sostenibilità, una terza fase in cui le tematiche della sostenibilità sono state analizzate alla luce delle politiche e degli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale a livello regionale e locale, ed una quarta parte dedicata alla contestualizzazione delle tematiche affrontate rispetto alle realtà locali rappresentate dai partecipanti in vista dell'avvio delle sperimentazioni. Il filo conduttore che ha unito anche a livello metodologico le diverse componenti è stata la ricerca condivisa di un linguaggio uniforme in materia di sostenibilità che possa costituire la piattaforma di partenza per l'attivazione di Agende 21 locali le quali, pur affrontando problematiche e situazioni ambientali toscane diverse in contesti socialmente ed economicamente differenziati, possano confrontarsi sulla base di concetti ed approcci la cui definizione sia univoca e condivisa.

Per quanto riguarda l'aspetto della metodologia della formazione, l'impostazione tradizionale con lezioni frontali, che, anche per ineludibili vincoli di tempo, ha comunque rappresentato un momento importante nell'economia dell'intervento, è stata bilanciata da metodologie maggiormente partecipative, con dibattiti in aula, lavori in sottogruppi, simulazioni; metodi questi fondamentali nella formazione di soggetti adulti e, in particolare, di soggetti con elevati livelli di professionalità, le cui esigenze principali sono l'approfondimento delle conoscenze, l'implementazione delle competenze e la loro riorganizzazione soprattutto attraverso il confronto con gli esperti e con i colleghi. Per questo motivo nel corso dell'azione formativa i momenti che prevedevano il coinvolgimento diretto dei partecipanti nella costruzione ed elaborazione delle conoscenze sono stati ampliati ed ai formatori è stato richiesto un contributo che privilegiasse e favorisse tale coinvolgimento.

Di seguito proponiamo il progetto formativo, ideato a seguito di una complessa indagine-ricerca nei contesti nazionali che avevano avviato processi di implementazione delle Agende 21 locali.

Il progetto si compone dei seguenti elementi: una premessa, gli obiettivi generali e specifici e l'articolazione didattica del corso.

**Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana**  
*con la collaborazione dell' ANPA e della Regione Toscana*  
*e con il patrocinio del Ministero per l'Ambiente*

promuove il corso di formazione in materia di

**"AGENDA 21 LOCALE"**

**PREMESSA**

Grande importanza viene assegnata, nell'ambito dell'Agenda 21 definita nella Conferenza di Rio, alle attività di governo locale, rimarcando che lo sviluppo sostenibile è raggiungibile solo se pianificato localmente e in modo partecipativo. Il principale ruolo delle autorità locali, all'interno dell'Agenda 21, è stabilito in funzione del raggiungimento dello sviluppo sostenibile su scala locale : costruire la capacità istituzionale di assicurare lo sviluppo sostenibile e azioni strategiche per integrare e coordinare ambiente e sviluppo sono i maggiori temi dell'Agenda 21 Locale. Secondo Agenda 21, infatti, molti problemi hanno origini locali e possono più facilmente essere risolti con la cooperazione delle autorità locali. Ogni autorità locale dovrà, quindi, "...entrare in dialogo con i propri cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private, per adottare un'Agenda 21 Locale."

Così come per il concetto di sviluppo sostenibile, dal quale non è possibile disgiungere l' Agenda 21, non è facile definire le Agende 21 Locali (A21L). Secondo l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) per sviluppo sostenibile si deve intendere "... lo sviluppo che fornisce i servizi ambientali, economici e sociali di base a tutti senza danneggiare la possibilità di sopravvivenze dei sistemi dai quali questi servizi dipendono..." e per Agenda 21 Locale "...un quadro di insieme finalizzato a fornire questi servizi in una visione di lunga prospettiva, mediante un processo di costruzione di alleanze locali tra autorità e altri settori." Ne risulta, quindi, che l' obiettivo più ambizioso delle Agende 21 locali è far sì che le Autorità locali incoraggino le comunità a partecipare all'individuazione delle priorità.

I passaggi fondamentali individuati dall' ICLEI, nella redazione dell' Agenda 21 Locale, sono:

- costruzione delle alleanze;
- individuazione delle priorità da parte delle comunità;
- sistemi di audit locali;
- piani strategici per i servizi.

Sempre l' ICLEI enfatizza il bisogno di creare strutture locali ad hoc per la redazione dell' Agenda e dei piani al fine di:

- coinvolgere gruppi marginali;
- focalizzare sui bisogni locali senza perdere di vista i contesti generali;
- trovare le relazioni tra i piani dettati da norme legislative e il documento di Agenda 21 Locale.

Quest' ultimo punto pone la necessità di integrare ambiente e sviluppo a livello di politiche, piani e gestione e, a tal fine, mettere a punto sistemi di contabilità ambientali ed economiche integrate al fine di

- migliorare il processo decisionale attraverso l'integrazione, la multisettorialità, la verifica di coerenza, il monitoraggio e la valutazione, la trasparenza e l'accessibilità al pubblico di tutti i livelli di programmazione, pianificazione e gestione,
- migliorare i sistemi di pianificazione e gestione attraverso l'uso corretto delle informazioni, di procedure di valutazione delle decisioni, di sistemi di piano flessibili ed integrati.



## **OBIETTIVI**

Gli obiettivi dell'intervento formativo sono:

- creare una maggiore consapevolezza nei confronti dello sviluppo sostenibile a scala locale;
- creare una coscienza diffusa in tecnici e decisori sui contenuti di un' Agenda 21 Locale;
- favorire la produzione autonoma di Agende 21 Locali;
- creare competenze per la gestione delle fasi di implementazione dell' Agenda 21 Locale, i cui "step" principali sono :
  - audit ambientale mediante realizzazione di indicatori,
  - definizione di piani locali d' azione.

Si tratta quindi, di

- fornire, a figure professionali già operanti, e non, nel campo della protezione ambientale, competenze specifiche al fine di consentire un innalzamento del "saper fare" nell' ambito delle politiche di sostenibilità,
- promuovere i rapporti tra diversi specialismi.

## **DESTINATARI**

Sistema ANPA/ARPA/APPA, Regioni, Enti locali., Enti parco.

## **DOCENTI**

ARPAT, Istituto Ambiente Italia, Associazione Ambiente e Lavoro Toscana, Regione Toscana, Associazioni Ambientaliste

## **DURATA**

100 ore

## **PERIODO DI SVOLGIMENTO**

aprile - luglio 1999

## **5. Il monitoraggio e la valutazione di qualità dell'azione formativa.**

Coerentemente con gli obiettivi di qualità dell'azione formativa individuati fin dalla fase di progettazione ed al fine di verificare l'effettivo raggiungimento di tali obiettivi, lo svolgimento del progetto formativo è stato monitorato e valutato, avvalendosi, soprattutto relativamente agli aspetti metodologici della valutazione, della collaborazione del Dipartimento di Scienze dell'Educazione dell'Università degli Studi di Firenze, titolare di un Corso di formazione avanzata master in "Qualità della formazione".

Si è trattato di verificare se e fino a che punto i criteri di qualità posti come obiettivi prioritari in fase di progettazione del percorso formativo, fossero stati rispettati nell'attuazione del progetto.

In particolare, l'attività di *monitoraggio*, che è stata preceduta da un rilevamento delle caratteristiche professionali dei partecipanti attraverso la distribuzione e compilazione di schede conoscitive, ha risposto all'esigenza di un approccio dinamico, ovvero un approccio che evitasse di mantenere l'azione formativa chiusa nei paradigmi dell'impianto progettuale, e ne permettesse una revisione e una riorganizzazione in itinere in base alle esigenze che fossero emerse durante lo svolgimento. Un simile approccio ha avuto un particolare valore e significato in questo tipo di percorso formativo, le cui caratteristiche relative alle tematiche affrontate e alle com-

petenze su cui lavorare rappresentavano elementi abbastanza innovativi rispetto alla pratica formativa sino ad ora realizzata da ARPAT Agenzia formativa.

Pertanto, gli obiettivi specifici del monitoraggio sono stati:

- raccogliere indicazioni relativamente alla compatibilità tra la domanda e l'offerta di formazione;
- raccogliere informazioni utili a individuare gli elementi ed i momenti "critici" e a predisporre quelle modifiche al progetto originario che si fossero rivelate necessarie per risolvere tali criticità e sviluppare in maniera coerente il percorso formativo.

E' stato, quindi, predisposto un questionario a risposte chiuse, che centra l'attenzione su alcuni aspetti fondamentali, sia in relazione al tipo di percorso e di soggetti in formazione, sia in relazione al momento in cui esso è stato proposto (ovvero al termine della fase di introduzione dei partecipanti all'azione formativa):

- *definizione del contratto formativo*,
- *contenuti del corso* (in termini di coerenza con gli obiettivi e di adeguatezza alle aspettative),
- *docenza* (valutata in base a sette indicatori di qualità),
- *processo di apprendimento* (per il quale al soggetto in formazione è stata richiesta un'autovalutazione),
- *aspetti logistici*.

Dal monitoraggio sono emerse, quindi, quelle informazioni relative alla sfera di percezione ed ai personali atteggiamenti cognitivi dei soggetti, che in sede di rilevamento di fabbisogni non era stato possibile raccogliere, dal momento che, per le particolari condizioni in cui il progetto è nato e si è sviluppato, tale analisi era stata effettuata attraverso indagini ed interviste a testimoni rilevanti, ma senza consultare direttamente i destinatari dell'azione formativa.

Soprattutto le informazioni raccolte sulle aspettative dei partecipanti relativamente ai contenuti ed al modo di affrontarli e sulle priorità espresse relativamente al processo di apprendimento, hanno reso possibile, compatibilmente con i vincoli di vario genere che pure esistevano, di rivedere il progetto formativo, in particolare ri-orientandolo, laddove possibile, verso una formazione più pratica, maggiormente contestualizzata rispetto alle realtà di provenienza dei partecipanti, soprattutto nel modulo finale.

Tali informazioni, unitamente a quanto emerso dall'osservazione diretta in aula e dalla partecipazione ai gruppi di lavoro, hanno fornito indicazioni utili per la predisposizione di uno strumento appropriato per la valutazione finale della qualità dell'azione formativa.

Non si è voluto soltanto rilevare il livello di gradimento da parte di partecipanti, ma anche e soprattutto indurli ad una sorta di autovalutazione "a caldo" del proprio percorso formativo e dello sviluppo delle proprie competenze, con l'obiettivo di verificare questi risultati in una successiva fase di follow up che si svolgerà a distanza di circa tre mesi dalla conclusione dell'intervento.

Pertanto, la costruzione del questionario è stata guidata da una serie di obiettivi che vanno al di là della semplice misurazione della soddisfazione del partecipante. In esso, infatti, sono stati presi in considerazione indicatori diversi di efficacia e di cambiamento indotto dall'azione:

- la *contestualizzazione* dell'azione formativa rispetto alle realtà (di vita e di lavoro) di provenienza dei partecipanti,
- l' *esplorazione* stimolata dall'azione formativa nel modo di conoscere e apprendere dei partecipanti,
- la *partecipazione* all'azione formativa da parte dei soggetti in formazione, ovvero quanto essi si sono sentiti coinvolti attivamente alla costruzione del processo,
- la *modificazione* innescata dall'azione formativa, in termini di implementazione di competenze.

L'elaborazione dei risultati, che mentre si prepara questa pubblicazione è in corso, permetterà di disegnare un quadro complessivo delle valutazioni dei partecipanti e costituirà il punto di partenza lo sviluppo del successivo lavoro di preparazione del follow up da realizzare dopo l'avvio delle sperimentazioni delle prime Agende 21 locali previste a livello regionale. In quella fase i partecipanti avranno l'opportunità di verificare l'effettiva implementazione del proprio bagaglio di competenze e quanto ha contribuito a tale modificazione l'azione formativa.

Una simile impostazione potrà permettere di raggiungere un duplice obiettivo;

- fornire ai partecipanti uno strumento per "leggere" il proprio percorso di formazione delle competenze necessarie per l'attivazione di processi di Agenda 21 locale e verificare se ed in quale misura l'azione formativa abbia contribuito a ciò;

- fornire all'Agenzia ed ai soggetti istituzionali interessati indicazioni utili al fine di progettare e realizzare ulteriori interventi formativi in materia di Agenda 21 locale, che tengano conto di quanto emerso in questa prima esperienza e possano rispondere in maniera ancora più coerente alle esigenze specifiche dei contesti locali in cui verranno realizzati, mantenendo sempre elevati standard di qualità della formazione.

## 6. Questa pubblicazione

Abbiamo ritenuto opportuno, infine, pubblicare i materiali di formazione più significativi tra quelli, tanti e tutti interessanti, utilizzati e distribuiti all'interno del Corso.

Lo scopo è quello di mettere tali materiali a disposizione di quanti (funzionari degli Enti Locali, tecnici delle imprese, rappresentanti del sindacato e dell'associazionismo, operatori della scuola, membri della comunità locale), pur non avendo potuto partecipare direttamente al Corso, siano peraltro interessati ad acquisire idee, modelli, procedure utili alla sperimentazione di Agende 21 sul territorio toscano, a partire dalle tre aree già individuate dalla regione ma non necessariamente limitandosi ad esse.

Il criterio della necessaria selezione dei contributi da pubblicare, rispetto alla grande (ed eccessiva per una pubblicazione agile e tempestiva) mole dei materiali disponibili, è stato quello di diffondere testi rappresentativi dei diversi approcci metodologici e delle diverse aree tematiche presenti nel Corso stesso ed in particolare:

- l'introduzione generale ai concetti di sviluppo sostenibile e di Agenda 21;
- la questione degli indicatori di sostenibilità da prendere in considerazione e sui quali monitorare e valutare strategie, decisioni ed azioni;
- gli aspetti della programmazione partecipata del territorio;
- gli strumenti della concertazione istituzionale e sociale.

Si è ritenuto, infine, opportuno riportare, in coda alla pubblicazione, sia due importanti documenti di indirizzo politico-metodologico, uno di livello internazionale e cioè la Carta di Aalborg, ed uno di livello nazionale, e cioè il testo prodotto dalla riunione di Ferrara (aprile 1999) del Coordinamento italiano per le Agende 21 sia, in appendice, un caso pratico di rilievo e cioè il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale" della Provincia di Torino.

La pubblicazione che qui presentiamo non è, evidentemente, un vero e proprio libro, pensato come tale fin dall'inizio e dotato dunque di una sua precisa compiutezza e di una sua interna coerenza, bensì una raccolta, per4 così dire aperta, di materiali di studio e di lavoro.

Ci auguriamo, comunque, che essa possa rappresentare, per la conferenza di Settembre e dopo di essa per la sperimentazione delle Agende 21 locali in Toscana, uno strumento di pronto e concreto utilizzo, l'aver prodotto il quale costituisce un'ulteriore conferma di quel ruolo di supporto tecnico-scientifico, informativo, educativo e formativo che ARPAT intende continuare a svolgere, a sostegno della sostenibilità dello sviluppo della nostra regione.

# LA SOSTENIBILITÀ DELLO SVILUPPO

Claudio Del Lungo

## I PRINCIPI

La complessità dei problemi ambientali, le strette e articolate relazioni fra i molteplici fattori che influenzano la vita sulla terra, gli effetti delle attività umane sugli equilibri globali hanno avviato un profondo dibattito teorico, culturale e scientifico intorno al futuro del pianeta e alle possibili strade dello sviluppo.

Questo dibattito non ha una precisa datazione di nascita, ma è certamente il frutto di numerosi e inizialmente sporadici atti di studio, ricerca, denuncia che lentamente sono convogliati in una unica riflessione globale che da circa dieci anni orienta le valutazioni e condiziona le strategie ambientali.

Questa nuova teorizzazione delle politiche ambientali è scaturita da alcune considerazioni ormai universalmente note, prima delle quali quella relativa ai limiti dello sviluppo, o, meglio, dei limiti all'uso delle risorse.

### Uso delle risorse concetto di sostenibilità

Era il 1972 quando per la prima volta fu sollevata dal Club di Roma, e da Aurelio Peccei, la tesi dei limiti delle risorse e da allora la politica economica e la politica ambientale hanno cominciato a misurarsi.

In realtà il concetto di *sostenibilità* può essere affiancato dal principio di *sostituibilità* di una risorsa o fra fattori di produzione.

Una risorsa, infatti, può essere sostituita con un'altra che offre le stesse opportunità della prima. Per esempio possiamo sostituire la componente energetica del petrolio con il gas naturale, con la produzione artificiale di gas (digestione di sostanze organiche), con il legname, con il carbone, con una frazione dei rifiuti, che bruciate possono tutte quante produrre calore e, quindi, energia.

Allo stesso modo il grasso di balena (il famoso Olio di Capodoglio) può essere sostituito con l'olio di Jojoba, una pianta conosciuta dagli aztechi e dagli indiani Apache, oggi coltivata nel centro America e utilizzata in tutto il mondo come cosmetico e come olio per sistemi oleodinamici. Contemporaneamente, conoscendone le caratteristiche chimiche e fisiche (miscela di esteri fra acidi insaturi ed alcoli saturi, aventi da 30 a 44 atomi di carbonio), è possibile riprodurre sinteticamente una sostanza artificiale simile.

Le risorse, quindi, possono essere classificate *naturali* o *artificiali* e a loro volta possono essere divise in *esauribili* o *rinnovabili*. Le risorse minerarie sono ad esempio notoriamente limitate e, quindi, esauribili, la pesca e l'agricoltura hanno invece capacità di riprodursi e sono quindi rinnovabili, ma possono anch'esse esaurirsi se la capacità di sfruttamento fosse superiore alla capacità di riproduzione.

Quando di una risorsa è conosciuta la quantità disponibile, la sua eventuale capacità di riprodursi o ricrearsi, la quota che viene consumata, la quantità che rimane e il tempo entro il quale può esaurirsi, si è fatto una valutazione circa la durata possibile di uso di questa risorsa.

Normalmente la maggior parte delle risorse non sono riproducibili e sono presenti sul nostro pianeta in quantità limitate. Le stime fatte per il petrolio, il rame, o la quantità di balene presenti sulla terra sono state con il tempo aggiornate e precisate, ma sono tutte risorse potenzialmente esauribili se il loro sfruttamento supera la capacità di riprodursi.

Sulla base di queste semplici considerazioni, il concetto di sostenibilità è quindi facilmente deducibile, si definisce, infatti *"sostenibile la gestione di una risorsa se, nota la sua capacità di riproduzione, non si eccede nel suo sfruttamento oltre una determinata soglia"*.

## Lo sviluppo

Il consumo di risorse è direttamente legato alla capacità di consumarle, ovvero alla domanda che può essere soddisfatta e quindi è un tipico fattore di un mercato che viene valutato da un fattore molto noto: lo *sviluppo*. Il concetto di sviluppo è strettamente legato alle scienze sociali e all'economia in particolare e con esso anche il concetto di *crescita*.

Per crescita economica si intende, infatti, l'incremento del Prodotto Interno Lordo (PIL), che misura la produzione di beni e servizi valutati ai prezzi di mercato. Sono state quindi definite teorie della crescita quelle che analizzano come un sistema economico cresce in termini di reddito.

Il concetto di *sviluppo*, secondo una più moderna concezione, integra invece nella crescita una serie di fattori non necessariamente economici, quali quelli sociali come la salute, l'istruzione, i diritti civili, in una concezione più ampia che potrebbe essere genericamente definita "*benessere*".

Questi concetti però sono entrati in crisi proprio quando ci si è resi conto che le risorse del pianeta non potevano essere sfruttate all'infinito, perché molte di esse si esaurivano e non avrebbero trovato analoga sostituzione.

Il solo termine di "sviluppo" ha poi definitivamente perso di significato quanto, oltre alla esauribilità si è affiancato il problema degli effetti indesiderati dello sviluppo, ovvero dei prodotti di scarto la cui produzione mette in discussione la sopravvivenza stessa dell'uomo sul pianeta.

In piccolo è un po' come una provetta dove su un substrato nutriente viene introdotta una colonia di batteri che si riproducono vertiginosamente fino a creare una zona sempre più ampia di sostanze di scarto che progressivamente prende il sopravvento sulla coltura e ne impedisce la riproduzione, fino alla morte di tutta la colonia. Gli scarti del nostro sviluppo sono i rifiuti, i reflui liquidi e le emissioni in atmosfera, cresciuti in maniera esponenziale fino a diventare con il tempo essi stessi un limite alle attività umane.

Questo problema fu percepito a partire dagli anni '50 e '60, e l'analisi si è evoluta attraverso numerose correnti di pensiero economico ed ambientale generalmente in aperto contrasto tra loro.

Questa conflittualità fra una visione "*economicista*" della società che doveva comunque e sempre misurarsi con uno sviluppo basato sull'aumento di produzione, reddito e consumi, e una visione "*ambientalista o ecologista*" che, invece, poneva un limite allo sviluppo senza alternative, ha forse trovato una prima sintesi quando ai classici fattori di produzione, capitale e forza lavoro, è stato aggiunto il fattore ambientale.

E' stato così introdotto in un sistema lineare un terzo angolo che ha permesso di costruire un triangolo con lati ed angoli variabili in funzione della quantità o disponibilità di ognuno dei fattori. Questo ha permesso di spingere l'analisi fino alla valutazione delle relazioni fra questi fattori ed a misurarne gli effetti indotti dai possibili mutamenti.

## Lo sviluppo sostenibile

La sintesi migliore di questo teorema è sicuramente il concetto di sviluppo sostenibile elaborato e reso noto nel 1987 dalla *Commissione Brundtland* (dal nome del primo ministro norvegese Hans Gro Brundtland che fu incaricata dalle Nazioni Unite di studiare il problema) nel documento conosciuto come "*Our Common Future*". In questo documento si enuncia che "*lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri*".

Questo concetto, di per sé molto semplice, racchiude invece la tesi della sostituibilità fra fattori di produzione. Tutti i parametri di valutazione di sostituibilità fra fattori di produzione dovranno tenere conto della capacità minima di riproducibilità biologica di un ecosistema (capitale naturale critico) e della quantità di inquinamento che lo stesso ecosistema è in grado di sopportare (capacità di carico).

In altri termini è stato definito "*spazio ambientale*" la quantità massima di risorse consumabili senza compromettere un ecosistema, ovvero il quantitativo di energia, acqua, territorio, materia prime non rinnovabili e legname che può essere usato in modo sostenibile.



Gli stessi principi appena esposti sono stati poi trasposti nel tempo, sviluppando il principio dell'uguale diritto fra soggetti di una stessa generazione e fra diverse generazioni (*equità infragenerazionale e intergenerazionale*), all'accesso ad una certa risorsa (sia essa ambientale o meno) in un determinato spazio ambientale.

## LA CONFERENZA DI RIO

Sulla base di questi principi nel 1992 le Nazioni Unite convocarono a Rio De Janeiro la Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo che licenziò diversi importanti documenti, fra i quali i più importanti sono la *"convenzione di Rio"* e una relazione, denominata Agenda XXI contenente un programma di azione politico-programmatica in campo ambientale.

Vent'anni dopo la prima Conferenza di Stoccolma, con la partecipazione di ben 183 Paesi, compresa la Russia del *"dopo muro di Berlino"*, la Conferenza di Rio, nonostante la sua importanza che ne fa una tappa miliare nella storia della politica ambientale planetaria, non ha raggiunto l'obiettivo di trovare un indirizzo con impegni concreti e scadenze precise nel campo dei problemi globali.

Fra i temi principali erano, infatti, all'ordine del giorno il problema dell'Ozono, delle *piogge acide* e dei *cambiamenti climatici* sostanzialmente dovuti al cosiddetto *"effetto serra"*.

La intrenazionalità di questi problemi che dimostrano la globalizzazione degli effetti delle attività umane sul nostro pianeta, e la ristrettezza dei tempi per porvi rimedio con azioni concordate, non ha permesso di produrre accordi pienamente condivisi, fatta eccezione per il protocollo sull'Ozono che è entrato in vigore proprio a Rio nel 1992 dopo un lungo lavoro preparatorio passato prima per la Convenzione di Vienna del 1985 e poi per quella di Montreal del 1987. In ogni caso Rio De Janeiro licenziò tre dichiarazioni di principi, un documento, un impegno solenne e furono sottoscritte due convenzioni.

La prima dichiarazione di principio fu la *"Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo"* che assegnava ad ogni stato il diritto sovrano di seguire proprie politiche nello sfruttamento delle risorse naturali, senza pregiudicare le esigenze delle generazioni future. Questo è il primo documento conseguente al lavoro della Commissione Brundtland relativo allo sviluppo sostenibile.

La seconda è la *"Dichiarazione di principio sulle foreste"* che afferma l'impegno alla conservazione del patrimonio forestale da parte dei Paesi in via di sviluppo, mentre i Paesi sviluppati devono limitare le emissioni dannose e fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo.

La terza dichiarazione riguarda il *"Fondo Mondiale per la protezione dell'ambiente"* o Global Environmental Facility (G.E.F.). Il Fondo, creato nel novembre del 1990 in seno alla Banca Mondiale, ha lo scopo di finanziare interventi in quattro aree:

1. riduzione delle emissioni dei gas serra;
2. protezione delle biodiversità, intese come patrimonio genetico rappresentato da tutte le specie di flora e fauna esistenti sulla terra e dei loro habitat;
3. protezione dall'inquinamento delle acque internazionali;
4. protezione dello strato di Ozono.

Le Convenzioni siglate sono state quella *"Sui cambiamenti climatici"* che mira alla stabilizzazione delle emissioni dei gas che provocano l'effetto serra (principalmente ossidi di carbonio, ossidi di azoto e metano); e quella *"Sulla diversità biologica"* che tende a favorire un accesso equilibrato alle risorse biologiche degli ecosistemi (in particolare le foreste tropicali), l'assistenza ai Paesi in via di sviluppo ed il trasferimento di biotecnologie. Fra le convenzioni doveva figurare anche quella per la *lotta alla desertificazione* sulla quale non è stato trovato un accordo e che doveva prevedere la promozione dello sviluppo delle popolazioni minacciate dal fenomeno della desertificazione e per l'applicazione di tecnologie per combatterla.

Un altro documento importante è stato licenziato a Rio ed è strettamente collegato con la Dichiarazione sull'Ambiente e lo Sviluppo, ovvero il *"Documento di analisi sullo sviluppo sostenibile"* altrimenti definito *"Agenda 21"* o del ventunesimo secolo.



## L'Agenda 21

In questi anni si sono sviluppate numerose attività legate alla redazione di Agende XXI, facendo fiorire letterature anche scientifica sull'argomento, ma soprattutto attivando numerosi Paesi, regioni e città, soprattutto dell'Europa centro-settentrionale, che hanno approvato documenti e piani di azione ambientale che lentamente si sono sostituiti ai precedenti piani di sviluppo.

L'Agenda XXI è stata definita una guida allo sviluppo socialmente, economicamente ed ecologicamente sostenibile, mentre l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) l'ha definita un quadro d'insieme finalizzato a fornire servizi in una visione di lunga prospettiva.

Nell'Agenda XXI di Luton (Inghilterra) si legge che il documento è un processo di costruzione di alleanze locali tra autorità ed altri settori per sviluppare politiche per lo sviluppo sostenibile.

Da queste sommarie enunciazioni si chiariscono meglio i seguenti elementi di costruzione di una Agenda XXI:

- si realizza costruendo alleanze;
- favorendo il coinvolgimento di gruppi sociali anche marginali;
- mette a fuoco i bisogni locali senza perdere di vista i contesti generali;
- favorisce il miglioramento dei processi decisionali;
- favorisce la trasparenza;
- agevola l'accesso dei cittadini ai livelli di programmazione, pianificazione e gestione;
- favorisce la partecipazione;
- favorisce l'informazione, la comunicazione e l'educazione;
- riconosce la necessità di raccogliere e divulgare i dati ambientali;
- riconosce l'importanza di integrare gli aspetti ambientali, sociali ed economici, anche attraverso la realizzazione di progetti pilota.

Le Agende XXI si sono quindi strutturate come documenti complessi di analisi territoriale, sociale, ambientale, economica e politica, partendo dai dati conosciuti e valutando la sostenibilità degli interventi, le performance delle azioni politiche, indicando modi e strumenti di attuazione degli interventi in maniera che si adeguino ai principi di sostenibilità dello sviluppo.

## Il V° Programma di azione ambientale dell'Unione Europea

Nei decenni dal 1970 al 1990 si sono susseguiti quattro programmi di azione della Comunità Europea a favore dell'ambiente che hanno portato all'adozione di circa 200 strumenti legislativi riguardanti l'inquinamento atmosferico, delle acque e del suolo, la gestione dei rifiuti, le norme di sicurezza per le sostanze chimiche e la biotecnologia, le norme sui prodotti, la valutazione dell'impatto ambientale e la protezione della natura.

L'approccio adottato nel *V° Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile* (Per uno sviluppo durevole e sostenibile), adottato il 1° febbraio 1993 con Risoluzione del Consiglio dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, non corrisponde ai precedenti programmi in quanto:

- centrato sugli operatori e sulle attività che distruggono le risorse naturali e danneggiano l'ambiente, e non aspetta che si creino i problemi;
- intende avviare un cambiamento delle tendenze e delle pratiche nocive per l'ambiente in modo da garantire il benessere e l'espansione sociale ed economica alle generazioni attuali e anche a quelle future;
- tende ad un cambiamento del modello di comportamento della società ottimizzando la partecipazione di tutti i settori sociali in uno spirito di corresponsabilità che si estende all'amministrazione pubblica, alle imprese pubbliche e private e alla collettività (in qualità di singoli cittadini e consumatori);
- la responsabilità deve essere condivisa grazie ad un significativo ampliamento degli strumenti che verranno applicati nella ricerca di una soluzione a problemi o preoccupazioni specifiche.

Per ciascuno dei temi principali si presentano gli obiettivi a lungo termine che costituiscono l'orientamento o la direzione da seguire in vista di uno sviluppo sostenibile, alcuni obiettivi da raggiungere entro il 2000 e, infine, una gamma di azioni necessarie per realizzare gli obiettivi stabiliti.

## I CAMBIAMENTI CLIMATICI

Per il problema più complesso, quello relativo all'effetto serra e ai cambiamenti climatici causati proprio dall'inquinamento dei cosiddetti *"gas climalteranti"*, possibili intese sono rinviate a Kyoto (dicembre 1997) o forse ancora dopo.

Nel frattempo, però, alcuni Paesi hanno cominciato a sottoscrivere impegni e fra questi l'Unione Europea è sicuramente all'avanguardia.

Secondo esperti incaricati dalle Nazioni Unite di studiare il problema dei cambiamenti climatici, *"per garantire che entro il 2100 le concentrazioni di gas ad effetto serra siano contenute entro livelli "compatibili", ovvero per raggiungere l'obiettivo della stabilizzazione della concentrazione atmosferica di anidride carbonica a livelli doppi rispetto a quelli dell'era pre-industriale, le emissioni globali dovranno corrispondere alla metà di quelle attuali"* (circa 4 tonnellate equivalenti di CO<sub>2</sub> all'anno).

Tenendo conto che la maggioranza della popolazione ha attualmente una emissione pro-capite di gas serra molto al di sopra della media, le nazioni che attualmente hanno emissioni al di sopra della media dovranno più che dimezzarle.

Infatti le attività umane, quali l'uso di combustibili fossili, la deforestazione, l'uso di mezzo miliardo di veicoli, etc. stanno caricando sempre più l'atmosfera di *anidride carbonica* ed altri gas ad effetto serra (*metano e protossido di azoto*). Le conseguenze dell'effetto serra si prevede che cambino il clima globale del pianeta e i climi locali, la temperatura, le precipitazioni, la massa dei ghiacciai e il livello dei mari. Si prevede che i fenomeni atmosferici tendano a diventare più intensi e concentrati spostandosi verso gli estremi (siccità e alluvioni) soprattutto nelle zone temperate (come, ad esempio, il Mediterraneo).

Non ultimo si potrebbe registrare una espansione di certe epidemie come la malaria e la febbre gialla (della prima si sono verificati 50-80 milioni di nuovi casi all'anno), che potrebbero spostarsi verso il nord dove le temperature sarebbero maggiori di oggi con incrementi stimati di 1-3,5° C, e il livello dei mari aumenterebbe dai 15 ai 95 centimetri.

Le componenti del sistema climatico (atmosfera, oceani, biosfera) interagiscono in maniera non lineare rendendo le reazioni dei singoli macrosistemi difficilmente prevedibili con precisione.

In particolare si può dire che:

- **Foreste** – In caso di raddoppio della CO<sub>2</sub>, modificazioni della temperatura e della disponibilità di acqua potrebbero subire considerevoli diminuzioni, soprattutto nel nord, favorendo l'immissione in atmosfera di ulteriori grandi quantità di CO<sub>2</sub>, peggiorando ulteriormente la situazione.
- **Desertificazione** – Poiché si prevede un aumento della temperatura ed una diminuzione delle precipitazioni nelle zone equatoriali, l'estensione dei deserti è destinata a crescere.
- **Sistemi idrici** – Si prevede che nei prossimi 100 anni potrebbero sparire dal 30 al 50% dei ghiacciai, alterando il flusso stagionale delle acque usate in agricoltura e negli impianti idroelettrici.
- **Agricoltura** – Mentre da un lato si può concludere che l'agricoltura non soffrirebbe su scala globale, si possono prevedere grandi cambiamenti su scala locale, con il rischio di fame e carestia nelle regioni più povere dei tropici. L'aumento di concentrazioni atmosferiche di CO<sub>2</sub> potrà avere effetti sulla fisiologia delle piante e, in particolare, sulla fotosintesi e sui meccanismi che regolano la traspirazione. Il raddoppio della concentrazione di CO<sub>2</sub> potrà causare aumenti di produzioni pari al 10-15% nel frumento, al 15-20% nella vite, al 20-30% nella patata, a condizione di avere una quantità di acqua irrigua a disposizione uguale o maggiore di quella attuale. Gli aumenti di produzione saranno però compensati da una riduzione qualitativa del prodotto come, ad esempio, una minore quantità di proteine nel frumento o una minore quantità di zuccheri nell'uva.

- Regioni litoranee – Un aumento del livello del mare di 50 centimetri metterebbe a rischio 92 milioni di persone, mentre un aumento di un metro ne coinvolgerebbe 118 milioni. Perdite di terreno agibile a causa dell'erosione sarebbero dello 0,05% in Uruguay, 1% in Egitto, 6% in Olanda, 17,5 in Bangladesh, fino all'80% per l'atollo di Majura nelle isole Marshall.

In Italia, con riferimento al periodo 2010-2050, gli effetti prevedibili del progressivo aumento della concentrazione di anidride carbonica, fino al raddoppio rispetto al 1990 previsto intorno al 2040 se non saranno adottate misure per la riduzione delle emissioni si possono sintetizzare nel modo seguente:

- rischio di inondazione per l'aumento del livello del mare delle pianure lombarda, veneta ed emiliana, con un interessamento fino al 10,2% del territorio del Nord Italia. Rischio analogo per le zone costiere del centro fino al 4,9% del territorio, dell'11% del sud Italia e Sicilia, del 5,6% della Sardegna;
- modificazione dei regimi di pioggia, con aumento della intensità delle precipitazioni nel centro-nord e conseguenti rischi di dissesto idrogeologico e con lunghi periodi di siccità al sud e conseguente inaridimento dei suoli e infiltrazione salina nelle falde;
- possibili modifiche alle redditività dei suoli.

Come si è visto per evitare tutto ciò è necessario ridurre le emissioni di gas-serra provenienti principalmente dei settori della produzione di energia, dai trasporti e dal riscaldamento.

- Energia elettrica – E' possibile aumentare l'efficienza dei sistemi energetici per esempio trasformando le centrali a gasolio o carbone in centrali a gas con ciclo combinato (efficienza energetica dal 36% al 58% ovvero + 61%) oppure con sistemi di cogenerazione (produzione di energia elettrica e calore).

Usare fonti di energia rinnovabili ad emissioni zero come il solare, l'eolico, oppure a basse emissioni o emissioni sostitutive come la biomassa e i rifiuti.

Favorire il risparmio energetico convertendo, ad esempio, i sistemi di illuminazione ad incandescenza con quelle a lunga durata, bassi consumi ed elevata luminosità.

- Calore – Favorire l'uso razionale dell'energia riducendo le perdite di calore.

Convertire gli impianti di produzione di calore a basso rendimento energetico e alto inquinamento atmosferico (gasolio) in impianti a metano, possibilmente condominiali a consumo singolo di calore.

- Trasporti – Sviluppare i sistemi di trasporto collettivo su rotaia in sostituzione del mezzo su gomma e migliorare l'efficienza dei motori con rendimenti più elevati e consumi minori (già oggi esistono auto a metano o con consumi di 30-40 Km con un litro di benzina).

- Agricoltura – Recuperare le emissioni di metano da fermentazione di sostanze organiche.

- Rifiuti – Captare le emissioni di metano provenienti dalle discariche per produrre energia elettrica sostitutiva di altre fonti.

Trasformare in energia la parte residua dei rifiuti risultante dalle raccolte differenziate e dalla selezione (35-50%).

- Riciclaggio – Il riciclaggio del 50% della carta consente di sostituire parte della pasta di carta importata e, quindi, ridurre i consumi energetici di circa 2 Mtep/anno e le emissioni di circa 0,6n Mt (milioni di tonnellate) di CO<sub>2</sub>/anno presso il produttore estero.

Con l'adesione alla Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, l'Italia si è impegnata a comunicare periodicamente *"...un inventario nazionale delle emissioni causate dall'uomo, una descrizione particolareggiata delle politiche e dei provvedimenti particolari che ha adottato per adempiere all'obbligo di mitigare i cambiamenti climatici, una stima degli effetti che le politiche ed i provvedimenti avranno sulle emissioni"*.

La prima comunicazione nazionale trasmessa all'ONU nel gennaio 1995, indica come il sistema italiano può riportare agli stessi valori del 1990 le sue emissioni equivalenti di gas climalteranti nel 2000, nonostante gli obiettivi nazionali di contenimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> comportino costi più elevati di quelli relativi ad altri Paesi, a causa dei bassi valori di partenza dell'intensità energetica nazionale.

La seconda comunicazione nazionale, in corso di approvazione da parte del CIPE (novembre 1997), indica come l'Italia intenda adempiere agli obblighi della Convenzione e ad eventuali nuovi impegni legalmente vincolanti nel periodo fino al 2010, proponendo di adottare un "Programma di misure per l'attuazione di una politica nazionale di mitigazione dei cambiamenti climatici" di tipo flessibile. In questa comunicazione vengono indicati un insieme di interventi tesi a ridurre le emissioni di gas climalteranti nel 2010 fino ad un massimo del 10%

rispetto a quelle del 1990 secondo tre diversi livelli di impegno.

- Il primo prevede di ridurre le emissioni del 2-3% al 2010 (rispetto al 1990), riduzione che si giustifica anche dal punto di vista economico, perché il loro costo è in generale inferiore ai benefici che apportano in termini di riduzione dei consumi di energia fossile, di protezione dell'ambiente regionale e locale, e di ammodernamento settoriale.
- Il secondo prevede lo scenario in cui a Kyoto viene confermata la posizione europea di ridurre le emissioni nel 2010 del 15% dove l'Italia dovrà contribuire con una riduzione del 7%. Per raggiungere questo obiettivo vengono suggeriti altri interventi, che non si giustificano interamente dal punto di vista economico, ma nel breve termine non distorcono la concorrenza, perché concordati con gli altri Paesi sviluppati, e nel lungo termine possono portare molti benefici in termini di innovazione e di competitività.
- Il terzo livello prevede un pacchetto di misure che consente di ridurre le emissioni in Italia nel 2010 del 10% circa rispetto al 1990, pur presentando forti difficoltà di tipo organizzativo ed attuativo, anche se gli extra-costi unitari non sono superiori al caso precedente.

Poiché più del 90% delle emissioni di gas climalteranti nel 1990 proveniva dal sistema energetico, il programma indica prevalentemente misure che riquadrano i settori di consumo e di produzione di energia.

Per quanto riguarda il settore dell'*Agricoltura*, gli impegni nazionali indicati per il settore agricolo nel Piano nazionale per lo sviluppo Sostenibile (in attuazione dell'Agenda XXI) sono volti a trasformare gli attuali metodi e orientamenti produttivi nella direzione di un'agricoltura sostenibile, tesa alla conservazione del suolo, del paesaggio agrario, delle risorse idriche e degli ecosistemi, salvaguardando il reddito agricolo e le comunità rurali. Tali impegni potranno essere attuati, con il concorso di tutti i settori centrali e locali dell'Amministrazione pubblica, nel contesto degli interventi di carattere agro-ambientale previsti dalla Politica Agraria Comunitaria e dalle risorse finanziarie che ad essi sono destinati.

Le azioni riguardanti l'agricoltura, individuate dal Piano possono essere così schematizzate:

- riduzione e razionalizzazione dell'uso dei pesticidi;
- riduzione dell'apporto di fertilizzanti azotati e di liquami zootecnici;
- introduzione di codici di buona pratica agricola e disciplinari di produzione;
- revisione delle norme sui rifiuti con caratteristiche fertilizzanti;
- incentivazione dell'utilizzazione irrigua delle acque reflue depurate;
- adozione di strumenti fiscali per favorire l'impiego di mezzi tecnici (pesticidi e fertilizzanti) a basso carico inquinante;
- incentivazione e sostegno compensativo per l'adozione di pratiche agricole ecocompatibili;
- disincentivi per scoraggiare il ricorso a tecniche non conformi a "standard di base";
- agevolazioni per attività e servizi ambientali;
- attività di ricerca per lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile.

In sostanza sarà favorita l'agricoltura biologica, quella meno impattante sull'ambiente, per certi versi un sistema sicuramente più vicino a quello toscano tradizionale che a quello intensivo della pianura padana, che potrà essere fortemente penalizzato.

Si tratta di valutare tutte le possibili implicazioni relative ai fattori di produzione e gli impegni internazionali che dovranno essere perseguiti, cercando di comprendere il contributo che potrà dare l'agricoltura alla sostenibilità dello sviluppo, consapevoli che l'apporto dell'agricoltura ai problemi ambientali globali è oggi del tutto marginale, come abbiamo visto, rispetto ai settori dell'energia, dei trasporti e del riscaldamento e che un contributo alla riduzione dei problemi dell'agricoltura, in particolare quella toscana, lo sta già concretamente producendo.

# Concetti generali relativi allo sviluppo sostenibile a scala locale e globale

Marcello Buiatti

## COME INTRODURRE L'AMBIENTE NELLA CONTABILITÀ ECONOMICA

### I PROBLEMI

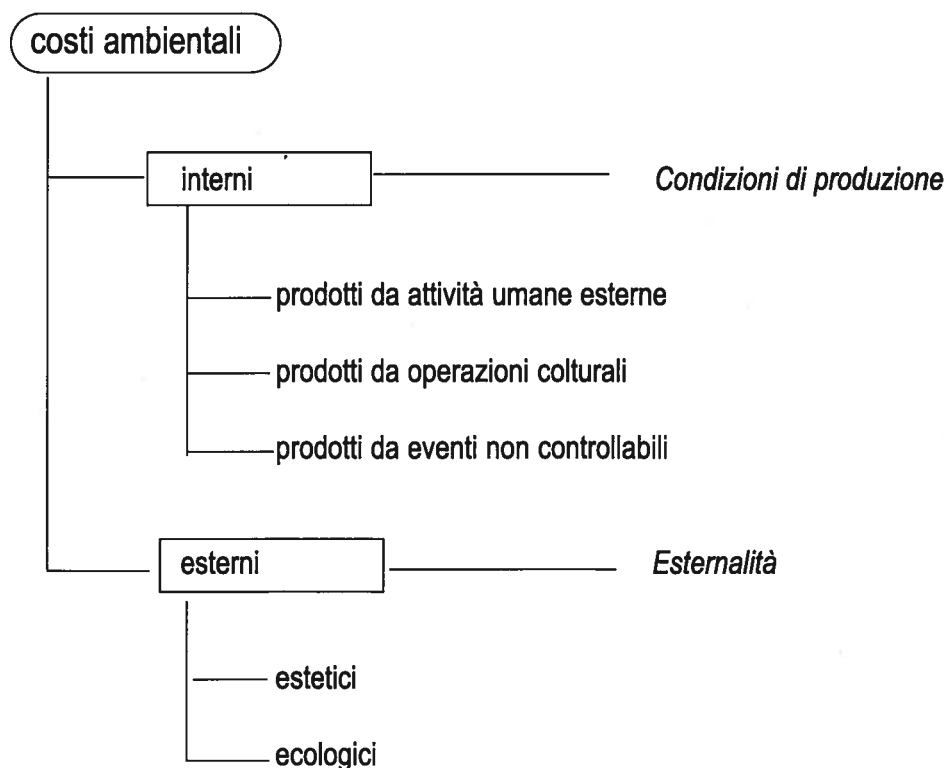
- ◆ I parametri usati per identificare le risorse
- ◆ Il modo con cui l'impatto ambientale può essere incorporato nella contabilità, mostrando i cambiamenti da un bilancio all'altro
- ◆ Gli aspetti dell'ambiente che non possono essere considerati in un sistema di contabilità monetaria

### LE SOLUZIONI PROPOSTE

- ◆ Individuazione nella contabilità nazionale di voci specifiche che riguardano i costi di manutenzione del capitale naturale
- ◆ Messa a punto di una serie di conti-satellite da accostare alla contabilità monetaria

## I SISTEMI DI CONTABILITÀ NAZIONALE

- Non considerano il capitale naturale
- Le risorse naturali non sono incluse nei bilanci aziendali o valutate da indicatori di qualità ambientale
- I costi di ripristino ambientale non tengono conto di precedenti danni ambientali
- Per le aziende il ripristino ambientale è un costo
- Per il pubblico settore i costi di ripristino aumentano il GDP
- Il costo delle risorse naturali è valutato a costo zero



## I LIMITI DEL PNL COME MISURA PER LO SVILUPPO

- ◆ Il concetto di manutenzione del capitale si applica solo agli elementi costruiti dall'uomo e non a quelli naturali
- ◆ Scarsa attenzione al contributo dell'ambiente all'attività economica
- ◆ Non prende in considerazione l'impatto dell'attività economica sull'ambiente
- ◆ Ignora il capitale umano ed istituzionale
- ◆ Ignora i servizi delle famiglie
- ◆ Valuta le attività al costo monetario piuttosto che al loro valore

## I PRECEDENTI NELLA TEORIA ECONOMICA

La natura come fattore di produzione: la rendita è un reddito derivato dal possesso di ricchezze naturali. Solo mantenendo i poteri rigenerativi della natura è possibile mantenere la rendita (Ricardo).

Il concetto di reddito: le ricchezze che un individuo può consumare senza impoverire (Hicks).

## COSA È IL CAPITALE?

Uno stock di beni reali, con il potere di produrre ulteriori beni o utilità nel futuro.

## IN COSA CONSISTE IL CAPITALE NATURALE

- Suolo
- Acqua
- Aria
- Risorse non rinnovabili
- Aree naturali

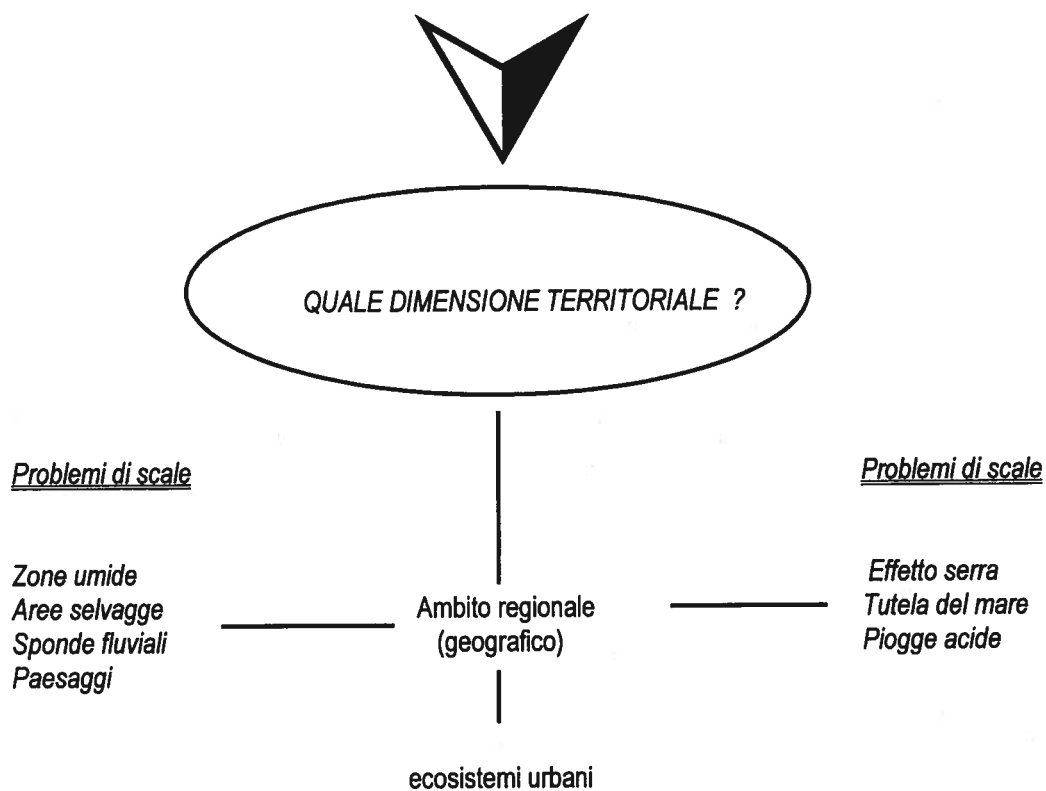
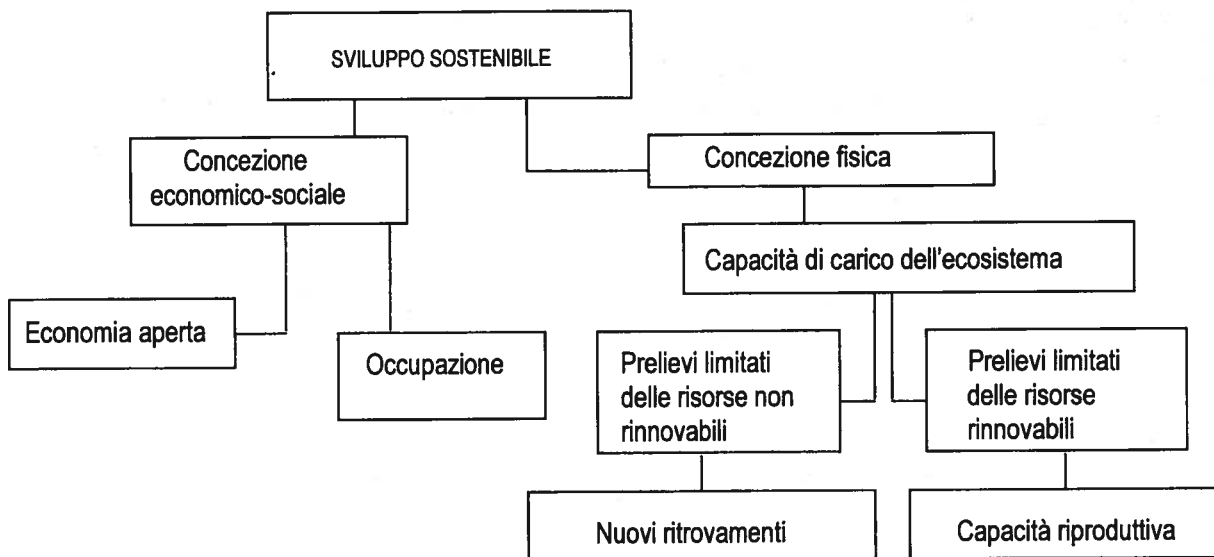
In una società che muove velocemente verso nuove forme di produzione, verso nuove forme di organizzazione dei tempi e degli spazi di vita e di lavoro, la *qualità ambientale*, in senso lato, diviene fattore determinante per la localizzazione di nuove attività, assumendo il ruolo un tempo esercitato dalle infrastrutture energetiche e di trasporto.

Un modello di sviluppo sostenibile deve avere almeno due caratteristiche di base:

- *mantenere le condizioni socio-economiche delle popolazioni interessate*
- *conservare la base fisico-naturale (o incrementarla qualora sia stata già eccessivamente sfruttata).*

Il punto di partenza è quello di definire la capacità di carico del territorio rispetto all'azione di tipo antropico esercitata: si individuano in questo modo le insostenibilità, ovvero quegli usi delle risorse ambientali che nel lungo periodo possono portare ad un danno non più recuperabile.





Gli obiettivi che l'Agenda 21 consegna ai Paesi firmatari sono così sintetizzati:

- ✓ fornire a tutti un'adeguata abitazione
- ✓ migliorare la gestione degli insediamenti umani
- ✓ promuovere un uso e una gestione del territorio
- ✓ promuovere una fornitura integrata di infrastrutture ambientali
- ✓ promuovere forme sostenibili di trasporto e uso dell'energia
- ✓ promuovere la pianificazione e la gestione degli insediamenti a rischio di disastro
- ✓ promuovere industrie delle costruzioni sostenibili
- ✓ promuovere lo sviluppo delle risorse umane e lo sviluppo delle competenze negli insediamenti umani.

# Lo sviluppo sostenibile e il rapporto economia-ambiente

Daniele Scapigliati

Definizione di sviluppo sostenibile della commissione Brundtland:

*"sviluppo che soddisfi i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare i propri"*

## L'ECONOMIA TRADIZIONALE INCORPORA IL CONCETTO CON LA SEGUENTE IMPOSTAZIONE

- lo sviluppo sostenibile non è in contrasto con la crescita economica tradizionale;
- la crescita economica porta ad un miglioramento della qualità ambientale (curva ad U rovesciata);
- sviluppo sostenibile significa un sentiero di utilità non decrescente nel corso del tempo. Questo sentiero di utilità non decrescente è assicurato dal tradizionale modello di sviluppo se vengono internalizzate le esternalità ambientali;
- la condizione di base del modello, è che il capitale naturale e quello creato dall'uomo siano sostituibili completamente: quello che va sostenuto è il benessere, e il benessere può essere mantenuto e migliorato da un maggior stock di capitale creato dall'uomo e da uno minore di capitale naturale (costanza del capitale totale);
- gli strumenti di implementazione dello sviluppo sostenibile sono quelli dell'economia ambientale tradizionale: l'applicazione di tasse ed incentivi, l'Analisi Costi Benefici corretta per incorporare le esternalità ambientali (tutti strumenti di ambito microeconomico);
- il passaggio obbligato è quello della valutazione monetaria dei beni ambientali. Metodologie per la valutazione dei beni fuori mercato.

## L'analisi dello sviluppo sostenibile nell'ambito dell'Economia Ecologica

Scelta della sostenibilità forte: vincolo di costanza del capitale naturale.

Motivazioni indicate a sostegno della posizione forte:

- pericoli perdite irreversibili;
- resilienza del capitale naturale – maggiore complessità del sistema naturale;
- il capitale creato dall'uomo è costituito da capitale naturale modificato.

Vi sono tre elementi nell'analisi della sostenibilità:

- A. la scala del sistema economico è limitata dalla necessità di sostenere la capacità di carico degli ecosistemi e delle risorse del pianeta;
- B. deve essere introdotta una equa distribuzione delle risorse e dei prodotti del sistema economico fra le generazioni presenti e fra le presenti e le future;
- C. l'analisi condizionata dai vincoli 1 e 2 deve essere indirizzata ad ottenere una allocazione socialmente efficiente delle risorse, massimizzando i benefici netti come nell'economia del benessere tradizionale.

Seguono 4 principi operativi per la sostenibilità (Daly):

- il più importante principio è di limitare la scala del sistema umano ad un livello che, anche se non ottimale, rientra almeno nella capacità di carico dell'ecosistema terrestre. I principi che seguono sono indirizzati a tradurre questa indicazione di livello macro a regole di livello micro;
- il progresso tecnologico deve essere ad aumento di efficienza piuttosto che ad aumento del flusso materia-energia;

- le risorse rinnovabili, in entrambe le funzioni di "fonte" e di "ricezione", devono essere utilizzate sulla base della "massima produzione sostenibile" ed in generale non devono essere portate all'estinzione...più in particolare questo significa che a) i tassi di utilizzo non devono eccedere i tassi di rigenerazione delle risorse, b) le emissioni di rifiuti non devono eccedere la capacità assimilativa dell'ambiente;
- Le risorse non rinnovabili possono essere utilizzate, ma ad un tasso pari a quello con cui si creano dei sostituti rinnovabili.

Definizione di Daly di sviluppo sostenibile:

*"lo sviluppo sostenibile è miglioramento qualitativo senza aumento quantitativo oltre la scala che ecceda la capacità di carico....ma con controllo della popolazione e redistribuzione della ricchezza"*

In definitiva il vincolo della conservazione del capitale naturale è prioritario rispetto ad ogni altra considerazione sul benessere della collettività se si vuole perseguire lo sviluppo sostenibile nel lungo periodo. Una volta garantito il rispetto del vincolo entrano in gioco i tradizionali meccanismi di mercato per garantire la migliore situazione possibile.

### **L'approccio dello "spazio ambientale" dell'istituto di Wuppertal**

I principi di base sono quelli dell'economia ecologica:

- riconoscimento dei limiti delle risorse al processo di crescita economica;
- necessità di spostarsi verso una più equa distribuzione delle risorse.

Lo Spazio Ambientale è definito come *"il quantitativo di energia, acqua, territorio, materie prime non rinnovabili e legname che può essere usato in modo sostenibile: rispettando quindi i limiti calcolati dal lato prelievo/impiego o dal lato emissioni/capacità ricettiva dell'ambiente"*.

Per calcolare lo Spazio Ambientale consentito ad ogni singolo paese è necessario calcolare il massimo livello sostenibile di consumo delle risorse (complessivamente disponibili) e applicare poi il principio di equità in base al quale ad ogni individuo deve essere permesso lo stesso spazio ambientale.

Tale calcolo si basa su 4 criteri:

1. la capacità di carico sopportabile dagli ecosistemi;
2. la capacità di rinnovamento delle risorse naturali;
3. la disponibilità di materie prime;
4. uguali diritti all'utilizzo delle risorse globali per tutti gli uomini, nei limiti della compatibilità ecologica.

Per il calcolo:

- l'energia e le materie prime non rinnovabili sono considerate risorse mondiali;
- il legname e i prodotti agricoli sono considerati risorse continentali (si parte dal principio che ogni continente dovrebbe raggiungere un equilibrio tra domanda e offerta, in modo da non occupare in permanenza per le proprie necessità i terreni fertili di altri paesi);
- l'acqua è considerata risorsa regionale e il bilancio domanda/offerta va calcolato a livello locale.

All'interno dello Spazio Ambientale consentito ogni paese organizza come meglio crede l'utilizzo dello spazio stesso.

### **STUDIO PER L'EUROPA SOSTENIBILE**

Vengono forniti i calcoli sullo SA attualmente usato in Europa e sulle necessità di riduzione.

Per le risorse il principale fattore limitante è rappresentato dalla limitata capacità ricettiva dell'ambiente.

Per le materie prime non rinnovabili si fa riferimento al concetto di MIPS (Material inputs per unity of service): in pratica per calcolare lo spazio ambientale delle materie prime non rinnovabili si considera non solo il flusso

dei materiali, ma anche il "fardello ecologico" connesso all'ottenimento di quei flussi di materie prime (dalla culla alla tomba).

Considerati gli obiettivi calcolati per un Europa Sostenibile (smaterializzazione di un fattore 10) diventano centrali due strategie:

- efficienza = ottenimento degli stessi servizi con meno materiali.
- sufficienza = ottenimento del medesimo livello di benessere da meno servizi.

### **Metodo dell' "impronta ecologica" (Rees)**

Sempre nell'ambito della costanza del capitale naturale il metodo si propone in alternativa a quelli che considerano la costanza del capitale naturale in termini monetari.

L'impronta ecologica è rappresentata dall'area aggregata di terra e acqua, in varie categorie ecologiche, che è richiesta dagli agenti di un sistema economico per produrre tutte le risorse che essi consumano e per assorbire i rifiuti che essi producono.

Essa dipende da:

- entità popolazione;
- standard materiale di vita;
- tecnologia;
- produttività ecologica.

Essa indica anche l'ammontare di capacità di carico occupata da una data popolazione sul totale della capacità di carico globale.

Viene usato il concetto di "capitale" di Hicks: il reddito di Hicks è pari a quel livello di consumo che può essere sostenuto senza intaccare il capitale.

Così per un certo sistema economico il capitale naturale di Hicks è quell'aggregato di risorse naturali necessario per sostenere i flussi ecologici alla base del sistema economico per sempre.

Da questo punto di vista allora la differenza tra la dimensione di una regione (corretta con la sua produttività ecologica) e l'impronta della popolazione di questa regione deve essere coperta da importazioni di surplus ecologici o tramite la riduzione del capitale naturale.

Confrontando l'impronta ecologica dell'umanità con la massima capacità di carico della terra si ottiene un punto di riferimento per l'analisi della sostenibilità.

Ad esempio i calcoli effettuati mostrano che in media una persona che vive nel mondo industrializzato ha bisogno dell'equivalente di 2-5 ettari di terra produttiva per sostenere il proprio consumo materiale. Se si confronta questo valore con quello massimo disponibile a livello planetario (1,5 ettari pro-capite, di cui solo 0,3 ettari pro-capite adatti a coltivazioni agricole) si ha una riprova di come le necessità di flussi naturali del mondo industrializzato possano essere soddisfatte grazie al fatto che questi sistemi sono in grado di comprare o occupare i flussi di risorse e le funzioni di "ricezione" di aree distanti collocate da qualche altra parte.

### **STUDIO DEL CONSIGLIO SCIENTIFICO OLANDESE PER LA POLITICA GOVERNATIVA**

Le parole chiave negli approcci incontrati sono *capacità di carico*, *spazio ambientale*, *valori di soglia* sono questi indicatori che dovrebbero guidare la politica in direzione della sostenibilità

Problemi sollevati dallo studio olandese:

- 1) lo sviluppo sostenibile non riguarda esclusivamente il raggiungimento della sostenibilità ecologica ma anche di quella sociale: laddove i criteri ambientali sono in conflitto con i "desiderata" da parte della società, un criterio assoluto di sostenibilità risulta irrealizzabile e perde di significato come guida alla politica
- 2) vi è un problema scientifico nella determinazione dello SA: la mancanza di informazione per una analisi completa e coerente. In particolare nell'individuare l'impatto dell'attività umana sull'ambiente emergono due problemi: *l'ignoranza e l'incertezza*.

L'ignoranza deriva dalla mancata conoscenza del complesso dei meccanismi di feedback positivi e negativi che regolano la vita degli ecosistemi naturali, con tale limite è difficile descrivere il sistema nel complesso e quindi definire degli standard di qualità dello stesso. Al massimo si possono definire alcuni standard per alcuni elementi che compongono il sistema, ma questo non è sufficiente per chi deve prendere le decisioni.

L'incertezza riguarda il fatto che per molti fenomeni di cambiamenti ambientali non si possono calcolare i rischi statistici (basati sull'esperienza passata) ma si hanno a disposizione solo i rischi teorici, che alla fine dipendono molto dalla *percezione del rischio*, rispetto all'ambiente e al sistema socio-economico.

In ultima analisi in questa situazione di ignoranza ed incertezza diventa molto importante l'attitudine che si ha nei confronti della capacità di assimilazione dell'ecosistema. E' cioè in relazione alla rappresentazione della natura che si ha, che si determina poi la composizione tra interessi sociali ed interessi dell'ambiente.

Nello studio sono presentate 4 diverse prospettive di azione, a seconda del punto di partenza sulla percezione dei rischi (ambientali e sociali).

Il messaggio centrale dello studio è di rifiutare impostazioni drastiche che invocano cambiamenti radicali perché:

- il cambiamento culturale non può essere creato su domanda;
- una radicale limitazione del consumo e della produzione è inteso come una limitazione della libertà degli individui delle istituzioni e degli stati.

Una politica a lungo termine che cerca di anticipare eventi dannosi per essere di successo deve dimostrare che il costo di quella politica è molto inferiore rispetto al costo di un adattamento forzato all'evento quando si verificherà.

Si parla di "*egoismo illuminato*", intendendo per esempio che è molto più facile giungere ad una politica anticipatoria di risparmio energetico a seguito della minaccia di una crisi energetica (guidata da fattori geopolitici) piuttosto che a seguito del rischio di un cambio climatico ad un prezzo sconosciuto.

Un altro studio (de Graaf et al.) riprende lo stesso tipo di critica alle impostazioni precedenti.

In termini di strategia per la sostenibilità sono criticate sia l'impostazione "*della capacità di carico*" sia quello di "*dare un prezzo all'ambiente*": entrambe ignorano la dimensione sociale, il fatto cioè che puntando a risolvere prioritariamente il problema ambientale si dimenticano degli altri problemi (povertà, disoccupazione) o meglio entrano in conflitto con questi.

Lo sviluppo sostenibile sembra cioè solo un problema tecnico, mentre deve essere il risultato di un processo decisionale, ottenuto tramite la costruzione e il raggiungimento del consenso tra gli attori coinvolti.

Così:

- lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo di un sistema socio-ambientale con un alto potenziale per la continuità poiché è mantenuto all'interno dei vincoli economici, sociali, culturali e ecologici e fisici;
- dato che non tutti i vincoli sono conosciuti e non possono essere conosciuti, la sostenibilità di un dato sistema socio-ambientale non può essere stabilita in partenza;
- la maggior parte delle strategie proposte per la sostenibilità si concentrano su un solo set di obiettivi, trascurando altri. In altre parole ignorano o negano l'esistenza di alcuni dei vincoli;
- la maggior parte delle strategie non contengono una descrizione di come le misure proposte dovrebbero essere inserite in un processo decisionale, e quindi sono troppo tecnocratiche;
- viene proposta una strategia che considera lo sviluppo sostenibile come uno sviluppo sul quale la gente coinvolta ha raggiunto un consenso;
- per seguire questa strategia sono necessari: a) la gestione del processo di negoziazione b) la precisa definizione del sistema socio-ambientale che deve essere sviluppato in modo sostenibile c) una valutazione dei bisogni e dei desideri della popolazione interessata d) valutazione della possibilità di soddisfare quei bisogni e quei desideri.



## LE METODOLOGIE E GLI INDICATORI DELLA SOSTENIBILITÀ

I criteri a cui poter fare riferimento sono quelli della gestione sostenibile:

- risorse rinnovabili: tasso utilizzo < tasso rigenerazione;
- risorse non rinnovabili: limitare il tasso del loro utilizzo al tasso di creazione di sostituti rinnovabili;
- emissioni inquinanti < capacità assimilativa ambiente.

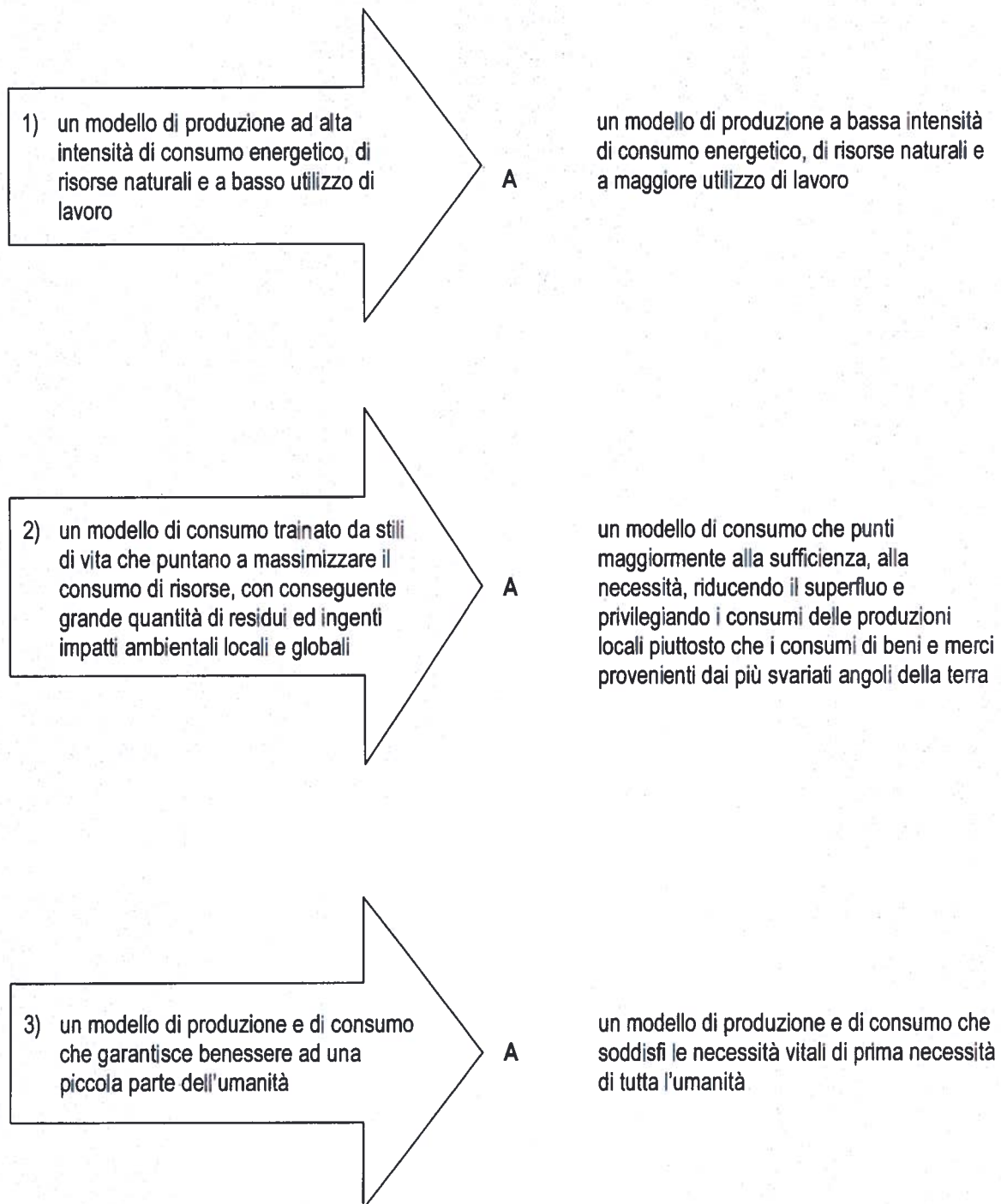
Partendo da queste regole i principali passi per definire gli indicatori sono:

1. identificazione dei principali elementi del capitale naturale e delle loro funzioni economiche;
2. selezione degli elementi più importanti rispetto alla possibilità che sia minacciata la loro integrità, per determinare un insieme di indicatori;
3. determinazione degli standard (valori soglia) sulla base delle precedenti regole;
4. costruzione degli indicatori che riflettano le effettive condizioni dell'ambiente confrontate con standard di sostenibilità.

Si tratta di primi tentativi in questa direzione, indicatori "rozzì" ma comunque utili secondo i seguenti principi:

- principio di *"colpire il bordo"*, che afferma che impreciso ma rilevante è preferibile a preciso ma inutile: avvicinarsi all'obiettivo è sufficiente quando centrare l'obiettivo è impossibile o richiede troppo tempo sforzi e risorse;
- principio del gruppo: se per l'analisi del problema è necessaria una informazione molto affidabile e gli indicatori a disposizione sono "rozzì", è meglio utilizzare un gruppo di tali indicatori piuttosto che uno solo perfetto. Se tutti gli indicatori danno lo stesso segnale questo può essere considerato affidabile.
-

LA SFIDA DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE RIGUARDA IL PASSAGGIO DA:



Cosa può fare un ente locale in direzione di questi cambiamenti globali?

- 1) promuovere il passaggio da una organizzazione della pianificazione urbana e territoriale funzionale a tale modello energivoro a una organizzazione della pianificazione urbana e territoriale che promuova ed incentivi modelli di produzione a minore carico ambientale *globale e locale*
- 2) informare la cittadinanza su le problematiche dello sviluppo sostenibile anche ai fini della costruzione dell'agenda 21 locale
- 3) favorire ed incentivare nei sistemi di tassazione locale i modelli di produzione e di consumo a minor consumo di risorse e più efficienti nell'uso delle risorse
- 4) inserire in maniera trasversale nelle politiche locali il tema della sostenibilità

CHEKLIST DI SOSTENIBILITÀ  
*Economia e lavoro*

1. La proposta va incontro alle necessità economiche e occupazionali della gente e delle imprese attraverso:

	SI	NO	I.N.
– riduzione della povertà e dei redditi bassi	.	.	.
– aumento delle opportunità di lavoro per la gente del luogo	.	.	.
– unione tra produzione e consumo locale	.	.	.
– aiuto alle attività economiche locali e legate alla comunità locale a crescere a svilupparsi	.	.	.
– migliorare l'impatto ambientale delle attività locali	.	.	.

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA

2. La proposta promuove il miglior uso del territorio e degli edifici attraverso:

	SI	NO	I.N.
– utilizzo di aree dismesse (non a verde) o edifici abbandonati piuttosto che costruire su aree verdi	.	.	.
– miglioramento dell'ambiente edificato e conservazione del paesaggio locale caratteristico per durare a lungo nel tempo	.	.	.
– la massimizzazione della sicurezza pubblica nelle nuove aree edificate (attraverso l'illuminazione, la sorveglianza "naturale", etc.)	.	.	.
– miglioramento della vitalità del centro cittadino	.	.	.

POLITICA DELLA CASA

3. La proposta fornisce a tutti un alloggio decente e servizi pubblici attraverso:

	SI	NO	I.N.
– garanzia che le nuove aree edificate siano collegate, in modo da essere raggiungibili a piedi, a scuole, negozi, servizi pubblici, farmacie e trasporto pubblico	.	.	.
– aiuto a i senza tetto e/o la risposta ad altre eventuali priorità per la casa	.	.	.
– miglioramento della qualità dell'attuale patrimonio abitativo	.	.	.

#### TRASPORTO

4. La proposta soddisfa le necessità di trasporto della gente e protegge l'ambiente attraverso:

SI NO I.N.

- miglioramento delle condizioni di viabilità . . .
- per pedoni e ciclisti . . .
- incoraggiamento all'uso del trasporto pubblico . . .
- disincentivo l'uso dell'auto e dei camion . . .
- miglioramento nell'accesso ai servizi per chi non ha l'auto . . .

#### RIFIUTI, RISORSE ED ENERGIA

5. La proposta assicura un saggio utilizzo dell'energia e delle risorse attraverso:

SI NO I.N.

- riduzione dell'uso dell'energia attraverso misure di efficienza e di design . . .
- riciclaggio e riuso dei rifiuti ed eliminazione usi delle risorse non necessari . . .
- utilizzo di risorse rinnovabili o di cogenerazione . . .

#### INQUINAMENTO

6. La proposta porta ad un ambiente più pulito attraverso:

SI NO I.N.

- protezione della qualità dell'acqua . . .
- riduzione dell'inquinamento atmosferico . . .
- riduzione dell'inquinamento acustico . . .

#### SPAZI ED AREE VERDI

7. La proposta aumenta la biodiversità e la presenza di aree verdi attraverso:

SI NO I.N.

- creazione di aree verdi che siano accessibili da parte di tutti i membri della comunità . . .
- protezione e incremento degli alberi, delle foreste e di altri habitat per le specie animali e vegetali . . .
- incentivazione della produzione locale di cibo . . .

#### BISOGNI SOCIALI

8. La proposta soddisfa i bisogni e le aspirazione della popolazione locale attraverso:

SI NO I.N.

- aiuto alla riduzione della paura per la criminalità . . .
- aiuto alla riduzione della criminalità . . .
- miglioramento nell'accesso e nella qualità dei servizi sanitari . . .
- riduzione dei fattori che contriobuiscono alla cattiva salute (povertà, alimentazione, stili di vita, inquinamento) . . .
- miglioramento nell'accesso ai servizi scolastici ed educativi per tutti . . .

- |  |   |   |   |
|--|---|---|---|
| – miglioramento degli standard offerti nelle scuole e nelle università                           | . | . | . |
| – miglioramento dei servizi e della possibilità di scelta nella assistenza sociale per tutti     | . | . | . |
| – miglioramento dei servizi pubblici, dell'accesso e delle opportunità per i ragazzi e i giovani | . | . | . |

#### ARTE CULTURA E TEMPO LIBERO

9. La proposta fornisce opportunità di cultura e tempo libero a tutti attraverso:
- |   | SI | NO | I.N. |
|---|----|----|------|
| – garanzia di attrezzature sportive e luoghi per il tempo libero                          | .  | .  | .    |
| – incremento nella partecipazione e nella soddisfazione nelle arti e nella cultura locale | .  | .  | .    |
| – promozione dell'armonia razziale  | .  | .  | .    |

#### PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA

10. La proposta aumenta la partecipazione pubblica e presa di coscienza attraverso:
- |  | SI | NO | I.N. |
|--|----|----|------|
| – la ricerca della partecipazione della comunità locale nelle varie fasi di sviluppo                                   | .  | .  | .    |
| – miglioramento delle condizioni per rendere possibile la partecipazione nell'azione locale e nel processo decisionale | .  | .  | .    |
| – miglioramento nella presa di coscienza di problemi, diritti e doveri della comunità                                  | .  | .  | .    |

#### PUNTI DI FORZA DELLE CHEKLIST

1. sono un modo pragmatico e semplice di applicare i principi della sostenibilità
2. forniscono un approccio coerente che può essere applicato ad una larga varietà di politiche
3. possono migliorare la comprensione del concetto di sviluppo sostenibile da parte di chi le utilizza
4. incoraggiano lo scambio di opinioni tra esperti di discipline diverse, aiutando quindi nella reciproca comprensione tra gruppi o dipartimenti diversi
5. aiutano a capire dove c'è carenza di informazione sugli impatti di un progetto

#### PUNTI DI DEBOLEZZA DELLE CHEKLIST

1. senza un opportuno processo di formazione c'è il rischio che le liste possano perdere tutte le loro potenzialità: il problema viene impostato in maniera semplicistica e se non si hanno informazioni su un tema si può essere tentati di dare una risposta superficiale non corretta
2. comportano un allungamento nei tempi del processo decisionale
3. chi le usa deve essere consapevole e conscio dei temi relativi allo sviluppo sostenibile
4. è necessaria grande attenzione e grande apertura mentale per la costruzione delle checklist: se un argomento rimane fuori difficilmente la decisione finale sarà equa e bilanciata  
non forniscono risposte: il più delle volte danno origine a dubbi e incertezze che dovranno essere ulteriormente approfondite: questo può risultare frustrante per chi deve prendere una decisione.



## **LE TENDENZE EVOLUTIVE DEL DIRITTO COMUNITARIO IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE DEL PUBBLICO**

*Marco Grondacci*

### **LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO UE 97/C DEL 7/10/1997**

Si tratta della risoluzione che si occupa della formulazione, attuazione e rispetto del diritto comunitario dell'ambiente.

Secondo questa risoluzione costituiscono principi di indirizzo per la legislazione ambientale:

- la richiesta di consultare, sin dall'inizio del procedimento di formazione delle norme, i principali attori interessati in modo da rendere più facili sia le successive decisioni che l'attuazione ed il rispetto delle prescrizioni
- l'invito rivolto alla Commissione di presentare al Consiglio una relazione sui meccanismi esistenti riguardo al trattamento amministrativo e giudiziario dei ricorsi dei cittadini, delle ONG e di altre parti interessate e la sollecitazione a considerare, inoltre l'eventualità di elaborare i criteri minimi ed orientamenti per il trattamento dei ricorsi sia a livello nazionale che a livello comunitario e per il miglioramento dell'accesso ai tribunali

### **La proposta di direttiva sulla V.I.A. strategica e la partecipazione del pubblico.**

La proposta è stata pubblicata nella G.U.C.E. del 25/4/1997. Nella direttiva si prevede l'applicazione della procedura di V.I.A. ai piani e loro modifiche relativi all'uso del suolo, siano essi piani in senso generale o piani di settore, o, ancora piani che consentono la successiva operatività di progetti specifici.

#### *Consultazione di enti e autorità*

L'autorità responsabile dell'istruttoria (dell'approvazione del Piano ma anche della valutazione ambientale dello stesso) consulta le autorità e/o gli enti responsabili per l'ambiente naturale, che in funzione delle loro responsabilità possono essere interessati agli effetti ambientali legati all'attuazione di piani e programmi. Tali enti sono designati dagli Stati membri. La consultazione è finalizzata a stabilire l'ampiezza ed il livello di dettaglio delle informazioni che devono essere incluse nella dichiarazione ambientale. Gli Stati membri attuando la presente direttiva potranno quindi definire una vera e propria Istruttoria nella forma della Inchiesta Pubblica; ciò risulta particolarmente importante visto che la valutazione degli effetti ambientali del Piano è di competenza della stessa Autorità responsabile dell'istruttoria approvativa del Piano stesso. Una efficace Inchiesta Pubblica potrebbe limitare i rischi di un eccesso di confusione tra controllore - controllato insiti nella procedura individuata dalla proposta di Direttiva in oggetto. La definizione dell'Inchiesta Pubblica potrebbe anche coincidere con quanto previsto dai seguenti art. della proposta di direttiva:

- art. 6.4: secondo il quale gli Stati membri designano i settori della popolazione da consultare, tenendo conto della fase in cui si trova nel processo decisionale il piano o programma;
- art. 6.5: le modalità dettagliate per l'informazione e la consultazione delle autorità e/o enti responsabili per l'ambiente naturale e della popolazione interessata sono determinate dagli Stati membri.

Si ricorda che secondo il Comitato economico sociale (parere del 20/5/1997, punto 2.16): *"A differenza della valutazione di impatto sui progetti, in cui stabilisce un dialogo tra soggetto privato ed autorità competente, la valutazione strategica implica decisioni delle pubbliche autorità in confronto tra loro; è opportuno pertanto considerare la possibilità di designare un'autorità garante della correttezza delle procedure di informazione, a livello nazionale, oppure aggiungere un Allegato II in cui definire le misure minime di pubblicità alle quali l'autorità competente deve adeguarsi"*.

### *Pubblicazione del progetto e della dichiarazione ambientale (art. 6)*

Una copia del progetto del piano o programma e della dichiarazione ambientale deve essere messa a disposizione delle autorità od enti responsabili per l'ambiente naturale e della popolazione interessata.

### *Efficacia dei pareri espressi nell'istruttoria (art. 8)*

Prima di adottare il piano o programma l'autorità competente prende in considerazione, tra l'altro dei pareri della popolazione interessata con tempi di scadenza adeguati alla formulazione degli stessi.

L'autorità competente può apportare al piano o programma le modifiche che ritiene necessarie in base alla dichiarazione ambientale ai pareri e alle consultazioni.

### *Pubblicità dell'approvazione del Piano o Programma (art.9)*

Quando un piano o programma è adottato, l'autorità competente informa le autorità e/o gli enti ambientali competenti, il pubblico interessato e tutti gli Stati membri consultati ai sensi dell'art. 7 e fornisce loro:

- una copia del piano o programma adottato,
- un documento che illustri come la dichiarazione ambientale e tutti i pareri espressi siano stati presi in considerazione in conformità di quanto indicato dall'art. 8.

### **La direttiva sull'impatto integrato e la nuova direttiva sulla V.I.A.: profili di coordinamento**

#### *Le novità introdotte dalla Direttiva 97/11*

Una rilevante novità è introdotta dalla DIR 97/11/CE del 3/3/1997 che ha modificato l'art. 2 della DIR 85/337 introducendo o meglio specificando (nel primo caso, dei due sottoelencati) due rilevanti indirizzi per la normativa sulla V.I.A. degli Stati membri:

- la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto deve sempre precedere l'autorizzazione dello stesso;
- occorre prevedere un'unica procedura tra il giudizio di impatto ambientale e l'autorizzazione prevista dalla DIR 96/61/CE sull'impatto integrato (art. 2bis nuova DIR 85/337 ex DIR 97/11/Ce).

### *Accesso all'informazione e partecipazione del pubblico alla procedura di autorizzazione (art.15)*

Fatto salvo quanto stabilito nella direttiva 90/313/ CEE del Consiglio, del 7 giugno 1990, concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le domande di autorizzazione di nuovi impianti e di modifiche sostanziali siano rese accessibili per un adeguato periodo di tempo al pubblico affinché possa esprimere le proprie osservazioni, prima della decisione dell'autorità competente.

La decisione, comprendente almeno una copia dell'autorizzazione e di qualsiasi suo successivo aggiornamento, deve del pari essere messa a disposizione del pubblico.

I risultati del controllo degli scarichi, richiesti dalle condizioni dell'autorizzazione di cui all'articolo 9 e in possesso dell'autorità competente devono altresì essere messi a disposizione del pubblico.

Si ricorda che la domanda di autorizzazione deve contenere una sintesi non tecnica di quanto previsto dall'art. 6 (art. 6.1 ultima parte).

L'art. 21 della legge 24/4/1998 n. 128, delega il governo ad emanare entro 1 anno (dall'entrata in vigore della legge avvenuta il 22/5/1998) un Dlg per dare attuazione alla DIR 96/61. Il testo dell'art. 21 appare generico anche se risulta con chiarezza l'intento del legislatore di realizzare un'unificazione di tutti i provvedimenti in materia ambientale. Sul punto si tornerà in sede di esame del ddl sulla VIA in attuazione della nuova DIR 97/11. Il termine del 22/5/1998 sarà sicuramente prorogato con la legge comunitaria 1999 in fase di predisposizione. E' stata presentata una bozza di recepimento della direttiva IPPC. Gli elementi più interessanti di questa bozza consistono:

- obbligo delle imprese di adottare le migliori tecnologie disponibili sulla base delle linee guida che dovranno essere approvate dal governo;
- le imprese oggetto della direttiva IPPC dovranno presentare all'autorità competente della VIA domanda di autorizzazione integrata comprensiva delle misure previste per adeguare l'impianto alle MTD;
- contestualmente alla presentazione della domanda dovrà essere pubblicato avviso pubblico del deposito della domanda al fine che chiunque vi abbia interesse possa presentare osservazioni;
- procedure semplificate per ottenere l'autorizzazione integrata saranno previste per le imprese soggetti alla Seveso (industrie a rischio di incidente) o che hanno aderito al sistema EMAS o ISO 14001. Per tali imprese basterebbe presentare documentazione integrativa di quella già presentata ed inoltre potrebbero evitare la conferenza dei servizi. *Ma nella attuale bozza tutto ciò non è chiaro sotto il profilo del regime giuridico.*

#### **La proposta di direttiva sull'incenerimento dei rifiuti (98c 372/07 in G.U.C.E.n.372 del 2/12/1998)**

Secondo l'art. 12 della proposta di direttiva: *"Fatta salva l'applicazione della direttiva 90/313/CEE del Consiglio del 7 giugno 1990 (1) e della direttiva 96/61/CE del Consiglio, le domande di autorizzazione di nuovi impianti sono accessibili per un adeguato periodo di tempo al pubblico affinché possa esprimere le proprie osservazioni prima della decisione dell'autorità competente. La decisione relativa, comprendente almeno una copia dell'autorizzazione e di qualsiasi suo successivo aggiornamento, deve anche essere accessibile al pubblico".*

Si conferma così l'interpretazione estensiva della partecipazione del pubblico secondo la DIR 90/313 secondo la quale il diritto di accesso non può limitarsi ad una questione di trasparenza e di presa atto di documenti della P.A., ma semmai, configurandosi il diritto di accesso nell'ambito delle libertà costituzionali, l'accesso al documento deve essere inteso come propedeutico ad una partecipazione attiva e preventiva del pubblico alle decisioni della P. A.

#### **Il diritto di accesso nella U.E. dopo il trattato di Amsterdam**

Il Trattato di Amsterdam ha introdotto nel Trattato UE l'art. 191 A secondo il quale:

1. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma dei paragrafi 2 e 3.
2. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'art. 189B (codecisione) entro due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.
3. Ciascuna delle suddette istituzioni definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti".

La presente parte è utile ai fini della dimostrazione del fondamento giuridico nel nostro ordinamento, dei seguenti assunti:

1. la nuova normativa comunitaria e nazionale (Dlg 39/1997) sul diritto di accesso alle informazioni ambientali tende ad affermare il principio dell'accesso quale premessa per la valutazione da parte del pubblico delle politiche a rilevanza ambientale da parte della P.A. come dei privati;
2. le procedure di partecipazione del pubblico per essere efficaci e produrre così soluzioni dei conflitti devono contemperare la tecnica della negoziazione volontaria con quella della procedimentalizzazione della partecipazione nel procedimento amministrativo. In tale direzione interessante è l'evoluzione della normativa nazionale in materia di amministrazione per accordi da coordinarsi con le tecniche di negoziazione;
3. per rendere efficace la semplificazione delle procedure è necessario valorizzare la partecipazione del pubblico nella fase della predisposizione delle scelte, raggiungibile proprio attraverso l'introduzione nel nostro ordinamento di quanto previsto dal punto 2;
4. la semplificazione deve accompagnarsi ad una netta distinzione tra discrezionalità politica amministrativa e discrezionalità tecnica. Il tutto secondo una nuova filosofia del modo di rispettare e costruire l'interesse pubblico da tutelare che non è più un archetipo prefissato in astratto ma il punto di equilibrio finale di un processo regolato di concertazione a tre soggetti (il privato o il soggetto economico sottoposto al controllo, la P.A. che esercita il potere di autorizzazione e controllo, il consumatore cittadino, che è destinatario dei benefici del controllo. E' l'Autorità (o Agency) che garantisce il rispetto dell'equilibrio raggiunto (anche attraverso l'accordo volontario programmatico predisposto attraverso la tecnica della negoziazione) e del suo mantenimento;
5. la tecnica della negoziazione ambientale deve estendersi a tutte le politiche di sviluppo territoriale nella logica dello sviluppo autocentrato delle Agende 21. Tutto ciò è reso ancor più necessario dalla stessa evoluzione della normativa sulla VIA che dalle opere si sta estendendo ai Piani e Programmi.

## **Il Dlg 24/2/1997 n. 39 (attuazione dir 90/313): il diritto di accesso alle informazioni ambientali**

### *Ambito di applicazione (art. 1 e 3)*

Il Dlg afferma il diritto all'accesso alle informazioni ambientali in possesso delle Autorità pubbliche, esclusi gli organi che esercitano competenze giurisdizionali o legislative, per chiunque senza che debba essere titolare di un particolare interesse o comunque lo debba dimostrare.

Il significato di informazioni relative all'ambiente va interpretato nel senso ampio indicato dalla DIR 90/313/CEE che all'art. 2 le definisce non solo come radiografia dello stato dei beni ambientali e del loro inquinamento ma anche come le: *"misure che incidono negativamente o possono incidere negativamente sull'ambiente, nonché alle attività e misure destinate a tutelarli (i cittadini ndr.) , ivi comprese misure amministrative e programmi di gestione dell'ambiente"*.

### *La natura giuridica del diritto di accesso alle informazioni ambientali*

Il diritto di accesso delineato dal Dlg. 39 /1997 si presenta come un vero e proprio diritto a conoscere il cui oggetto è costituito dalla conoscenza ed il cui presupposto (l'interesse per cui è azionato) è rimesso alla insindacabile valutazione del titolare. Il diritto di accesso si iscrive così nella più generale libertà di essere informati quale momento centrale nello svolgimento della personalità dell'individuo come singolo e come cittadino.

Così definito il diritto di accesso quale libertà di conoscere ed essere informati potrebbe rientrare nel più generale diritto costituzionale alla libertà di informazione ex art. 21 Cost. In tal modo il diritto di accesso alle informazioni ambientali rientrerebbe nel novero dei diritti di libertà o delle libertà personali tutelati dagli art. 13 e seguenti della Costituzione.

In tale direzione va anche l'interpretazione letterale del Dlg 39/1997 che all'art. 1 si riferisce esplicitamente alla libertà di accesso (mentre la legge 241 usa il termine diritto nell'accezione restrittiva di chi abbia un interesse specifico ad essere informato).

### *Diritto di accesso e partecipazione del pubblico ai processi decisionali*

Nella suddetta concezione del diritto di accesso l'acquisizione delle conoscenze è propedeutico sia alle decisioni che il singolo può prendere in quanto tale (decidere di abitare in una zona o in un'altra) sia alle valutazioni delle politiche pubbliche in materia di ambiente e quindi per una partecipazione attiva del cittadino all'esercizio delle funzioni amministrative che si inserisce nel nuovo filone delle politiche di tutela ambientale che mirano a superare il comando-controlli. In altri termini l'informazione e la conoscenza non sono più solo propedeutiche al rispetto della legge e degli obblighi da essa derivanti ma costituiscono strumenti affinché i cittadini partecipino alla formazione delle decisioni della P.A. e non ne vengano semplicemente messi a conoscenza ex post. Il tutto in coerenza con la visione ampia di informazione ambientale che la DIR 313/1990 fornisce nelle Premesse ove si afferma che *"l'accesso alle informazioni relative all'ambiente in possesso delle autorità pubbliche contribuirà a migliorare la protezione dell'ambiente"*.

### *Diritto di accesso e ruolo di Arpat*

L'Arpat rientra pienamente nelle P.A. a cui si applica la normativa sopra esaminata. La legge regionale istitutiva prevede in particolare (all'art. 16 L.R. 66/1995) che con apposita Conferenza, promossa dal Direttore Generale, sono sentite le associazioni imprenditoriali, sindacali, ambientaliste e dei consumatori al fine di fornire pareri memorie e proposte per la redazione dei Programmi Triennale ed annuale nonché gli altri atti fondamentali.

Alle suddette associazioni è assicurata la diffusione delle informazioni raccolte dal sistema informativo regionale per l'ambiente.

Inoltre la legge regionale 66/1995 riconosce all'Arpat un ruolo di promozione dello sviluppo di azioni atte a promuovere la consapevolezza ed il mutamento dei comportamenti delle attività produttive e dei consumatori per realizzare livelli più sostenibili di produzione e consumo (si vedano le lettere c2), c3), c4), d), f) dell'art. 8.

Tali norme regionali lette in modo coordinato con l'interpretazione del diritto di accesso alle informazioni ambientali (ex Dlg 39/1997) quale strumento propedeutico alla partecipazione del pubblico nei processi decisionali, fanno assumere all'Arpat un ruolo non solo di mero soggetto passivo nell'esercizio del diritto di accesso ma di promotore e al contempo di garante dell'accesso alle informazioni da parte del cittadino.

### **Gli accordi volontari prospettive evolutive**

I modelli ambientali di governo dell'ambiente e dei relativi conflitti si possono sintetizzare in tre grandi categorie:

- strumenti di regolazione diretta di tipo normativo fondati sul principio comando – controllo;
- strumenti economici: al fine di usare le regole di mercato per orientare comportamenti nei consumatori e nelle imprese (ecotasse, incentivi fiscali, diritti di emissione negoziabili etc.);
- strumenti volontari al fine di raggiungere un duplice obiettivo: prevenire il conflitto e al contempo incidere sulle scelte della P.A.



## *I limiti del comando controllo*

I limiti degli standard derivanti dalle politiche comando - controllo:

- le regolamentazioni sono inflessibili e spesso non sono il mezzo più efficace per raggiungere il cambiamento;
- le regolamentazioni spesso intervengono a danno ambientale avvenuto;
- le regolamentazioni richiedono un'aderenza di requisiti specifici e non stimoli alle innovazioni, esse tendono più a perpetuare che a migliorare lo stato delle conoscenze;
- le regolamentazioni firmano cambiale in bianco a P.A. spesso inadeguate.

Le regolamentazioni devono essere quindi integrate con una politica preventiva fondata sull'autoregolamentazione dei soggetti interessati (imprese, istituzioni, soggetti sociali, rappresentanti degli interessi diffusi).

## *Gli strumenti volontari*

Tra gli strumenti volontari occorre distinguere:

- strumenti di negoziazione ambientale
- accordi volontari programmatici
- strumenti normativi di adesione volontaria

## ***Gli indirizzi comunitari in materia di amministrazione per accordi***

I rappresentanti degli Stati membri degli industriali e dei sindacati europei nonché di varie associazioni ambientaliste con la Divisione generale XI della Commissione UE hanno elaborato un documento in data febbraio - marzo 1996 con il quale vengono forniti alcuni indirizzi in materia di accordi.

In particolare vengono individuate due grandi categorie di strumenti convenzionali:

- Accordi negoziati
- Accordi volontari.

L'elemento comune ai due tipi di accordo è l'alternatività rispetto allo strumento legislativo in chiave di partecipazione degli operatori economici al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

## *Accordi negoziati*

Conclusi tra imprese volti alla protezione dell'ambiente e al raggiungimento di obiettivi prefissati di politica ambientale, che consentano all'industria di proporre le modalità applicative; tali strumenti sono il risultato di negoziati intercorsi tra le imprese e la P.A., e sono caratterizzati da un riconoscimento esplicito, da parte dei soggetti pubblici partecipanti all'accordo, del ruolo svolto e degli impegni assunti dagli operatori privati.

Il contenuto di questi accordi negoziati risulta corrispondente con gli accordi di programma dove c'è l'esplicito riconoscimento dell'accordo da parte della P.A. mediante il quale gli impegni assunti dai privati divengono una componente della politica ambientale della P.A., la quale a sua volta si impegna al perseguimento degli stessi obiettivi e a creare le condizioni di fattibilità per l'attuazione del programma e degli scopi oggetto dell'accordo.

E' stato convenuto in sede di discussione del gruppo di lavoro che ha redatto il documento, che il riconoscimento pubblico dell'accordo non debba necessariamente concretarsi nella firma apposta dalla P.A. competente al testo dell'accordo.

Si richiama in tal senso, a livello UE, la procedura di riconoscimento adottata dalla Commissione per gli accordi sui CFC e sull'etichettatura dei detergenti, consistente nell'emanazione di raccomandazioni, e a livello nazionale gli accordi promossi dalle imprese in Germania, che le amministrazioni pubbliche non firmano ma semplicemente riconoscono o ratificano.

Di Accordo negoziato si può parlare in quelli indicati dall'art. 25 del dlgs 22/1997 (normativa sulla gestione dei rifiuti).

### *Accordi volontari*

Sono delle intese o convenzioni cui partecipano solo soggetti privati e che pertanto non sono vincolanti a livello normativo o regolamentare ma creano obblighi di natura meramente privatistica tra le parti. Tra le iniziative convenzionali di natura volontaria si possono annoverare le procedure di adesione al sistema dell'Ecoaudit (EMAS).

### *La raccomandazione della Commissione 96/773 del 9/12/1996*

LA RACCOMANDAZIONE CONTIENE UNA DEFINIZIONE DI ACCORDI VOLONTARI : *"Accordi tra le industrie e le pubbliche autorità, aventi come scopo il raggiungimento di obiettivi ambientali. Essi possono essere giuridicamente vincolanti per le parti, ma possono anche avere la forma di impegni unilaterali da parte delle industrie, riconosciuti dalle pubbliche autorità"*.

I VANTAGGI DEGLI ACCORDI VOLONTARI SONO:

- negli accordi volontari la partecipazione dell'industria è convinta e collaborativa, mentre nell'approccio comand-controlli la partecipazione è puramente formale e quasi sempre in fase tardiva (momento autorizzativo finale con relative prescrizioni);
- gli accordi volontari permettono all'industria di trovare una soluzione più adeguata alla sua situazione specifica;
- i procedimenti amministrativi tradizionali hanno spesso tempi lunghi rispetto a quelli degli accordi. Inoltre questi ultimi spesso costituiscono strumenti di confronto diretto tra le parti principali saltando le frammentazioni settoriali della P.A.

Con questa raccomandazione la Commissione ha fornito un elenco di precauzioni per gli accordi:

- assumere la forma di un contratto il cui rispetto sia garantito dal diritto civile o da quello pubblico;
- prevedere inoltre che le parti concordino sanzioni dissuasive in caso di inosservanza;
- specificare obiettivi esattamente quantificati e indicare obiettivi intermedi con le relative scadenze;
- ricevere adeguate forme di pubblicazione ufficiale (nella G.U.C.E. o sotto forma di documento ufficiale ugualmente accessibile al pubblico);
- essere trasparenti, attendibili e affidabili;
- essere rispettosi delle norme sul mercato interno e della direttiva 83/189 che stabilisce la procedura di informazione nel settore delle norme tecniche;
- prevedere il controllo dei risultati conseguiti, periodiche relazioni alle autorità competenti e un'adeguata informazione al pubblico; sarebbe utile organizzare un comitato o un organismo indipendente cui affidare la gestione delle informazioni;
- essere aperti a tutti i partner che intendono conformarsi alle condizioni dell'accordo.

La Commissione afferma inoltre la possibilità di attuare con Accordi volontari le direttive a certe condizioni:

- le direttive devono elencare specificamente le disposizioni che possono essere attuate mediante un accordo ambientale;
- le direttive dovrebbero stabilire requisiti vincolanti per gli accordi che attuano le disposizioni indicate;
- gli accordi ambientali dovrebbero essere notificati ufficialmente alla Commissione per consentire una verifica della loro efficacia come mezzo di recepimento.

La Commissione auspica un allargamento dell'ambito di applicazione della direttiva 90/313 per cui non più e non solo le autorità pubbliche dovrebbero essere obbligate a garantire l'accesso del pubblico alle informazioni ambientali, ma anche le stesse industrie. Inoltre la Commissione propone di istituire un registro degli accordi esistenti e rapporti periodici sul loro stato di attuazione, accompagnati da una descrizione non tecnica allo scopo di facilitare la comprensione del pubblico.

La Commissione indica i requisiti indispensabili di un accordo:

- la descrizione precisa della materia oggetto dell'accordo in modo da facilitare le interpretazioni;
- la descrizione delle parti;
- gli obblighi delle parti;
- la possibilità di adesione per terzi;
- la durata;
- la possibilità di eventuali modifiche per adeguarlo al progresso tecnico ed alla evoluzione del mercato;
- il tipo di diritto pubblico o privato cui è soggetto l'accordo. Soprattutto quando è coinvolta la P.A.

### *I divieti ex art. 85 Trattato UE*

La Commissione nella Raccomandazione sopra esaminata pone una questione rilevante affermando che gli accordi di cui trattasi potrebbero essere in contrasto con gli art. 85 e 86 del Trattato.

L'art. 85 in particolare pone il divieto di accordi tra imprese o associazioni di imprese che possano produrre l'effetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza nel mercato comune. Ma l'art. 85 pone anche alcune condizioni che possono giustificare, con decisione della Commissione, l'esenzione dal divieto. Le condizioni sono le seguenti:

1. che gli accordi contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico. In più casi la Commissione ha fatto rientrare in queste condizioni anche la protezione ambientale. Si vedano i seguenti casi :
  - Caso Carbon Gas Technologie (Decisione Commissione 83/669 G.U.C.E. L 376/1983). Si riferisce ad un accordo tra 4 imprese del settore energia. L'accordo aveva come scopo la creazione di un'impresa sussidiaria per lo sviluppo di un particolare metodo di produzione dell'energia : il processo di gassificazione del carbone. Secondo la Commissione l'accordo violava l'art. 85 ma venne concessa l'esenzione sulla base del fatto che l'accordo avrebbe prodotto il risultato di introdurre una tecnologia meno dannosa per l'ambiente costituendo un progresso tecnico ed economico.
  - Caso BBC Brown Boveri/NGK (Decisione Commissione 88/541 G.U.C.E. L 301/1988). L'accordo tra le due società verteva sulla ricerca nel campo delle batterie sodio/zolfo ad alta prestazione. Poiché le parti impedivano a terzi lo sfruttamento delle loro conoscenze tecniche, violavano la concorrenza. La Commissione concedeva , tuttavia, l'esenzione in quanto l'uso di tali batterie favoriva lo sviluppo delle auto elettriche e quindi il risparmio energetico.
  - Caso Assurpol (Decisione Commissione 88/635 G.U.C.E. L 37/1992). La decisione della Commissione riguardava degli accordi tra imprese di assicurazione e riassicurazione per costituire un pool (Assurpol) istituzionalizzato di coassicurazione che copriva il rischio di danni ambientali. La decisione della Commissione di concedere l'esenzione si fonda sul fatto che la cooperazione tra le imprese di assicurazione e riassicurazione nell'ambito dell'Assurpol rende possibile migliorare la conoscenza del rischio, creare la capacità finanziaria necessaria alle imprese per sostenere il rischio, sviluppare il Know-how tecnico per il risarcimento del danno ambientale, facilitando così l'introduzione di misure di prevenzione che conducono allo sviluppo di tecniche produttive meno rischiose per l'ambiente e, come tali, generatrici di progresso tecnico ed economico.
2. Condivisione degli effetti benefici dell'accordo da parte dei consumatori. Anche in tale condizione di esenzione può farsi rientrare la protezione ambientale soprattutto se si accetta la concezione ampia di consumatore. Ad es. come quella della nuova legge quadro italiana per la tutela dei consumatori che all'art. 2 definisce i consumatori come le persone fisiche che acquistino o utilizzino beni o servizi per scopi non riferibili all'attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta; oppure in quella di tutti coloro che

possono avere un vantaggio diretto o indiretto dall'accordo. Diventa facile individuare, così, i possibili benefici di un accordo che produce come effetto finale quello di un ambiente più pulito.

3. L'accordo deve essere indispensabile per raggiungere determinati obiettivi. L'esenzione viene accettata come misura protettiva dell'ambiente soltanto se non va oltre ciò che è necessario per raggiungere l'obiettivo dello stesso.
4. Deve comunque essere garantita la concorrenza. La Commissione non concede la esenzione se le imprese che firmano l'accordo detengono il controllo oltre il 60% del mercato.

### *La concertazione nei nuovi fondi strutturali*

Secondo l'art. 8 del nuovo regolamento quadro di riforma dei fondi strutturali: l'azione comunitaria si fonda su una stretta concertazione tra Commissione, Stati membro ed i seguenti soggetti:

- le autorità regionali e le altre autorità competenti,
- le parti economiche e sociali,
- gli altri organismi competenti.

Spetta a ciascun stato membro, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, scegliere e designare le parti più rappresentative a livello nazionale, regionale, locale o altro di cui al primo comma, favorendo il massimo coinvolgimento, anche ove del caso, degli organismi attivi nel campo dell'ambiente e della promozione della parità tra uomini e donne.

### **Strumenti di negoziazione Ambientale**

Nel nostro ordinamento non esiste questo strumento a livello della disciplina di diritto positivo in materia ambientale. Esempi di tecniche di negoziazione ricavabili indirettamente dalla normativa vigente possono essere individuati ad esempio dal riformato codice di procedura penale (art. 444) che prevede l'istituto del patteggiamento: applicazione della pena su richiesta delle parti. In questo caso oggetto del patteggiamento dovranno essere:

- la valutazione di gravità del comportamento dannoso per l'ambiente,
- l'efficacia delle misure di protezione adottate per limitare le conseguenze dell'atto illecito.

L'accordo, raggiunto dalle parti, però dovrà superare il vaglio della ratifica da parte del giudice. In tal senso pur essendo uno strumento interessante è cosa diversa dalla negoziazione ambientale così come delineata nel dibattito dei sistemi anglosassoni visto nella prima parte

In realtà lo strumento negoziazione ambientale, nel nostro ordinamento, va visto come strumento propedeutico a quello degli accordi volontari che esamineremo subito.

### **Accordi volontari programmatici**

Vari sono gli esempi di tali Accordi nella nostra normativa che coinvolgono i privati per definire le politiche della P.A.

#### **GLI ACCORDI NELLA NORMATIVA SUI RIFIUTI**

Numerosi Accordi volontari sono previsti nella recente normativa quadro sulla gestione dei rifiuti (dlg 22/1997) Secondo l'art. 2 comma 4:

*"Per il conseguimento delle finalità del presente decreto lo Stato, le Regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze adottano ogni opportuna azione avvalendosi, anche mediante accordi e contratti di programma di soggetti pubblici e privati qualificati".*

In materia si vedano anche i seguenti articoli del Dlg 22/1997 :

- Art. 25: Accordi di Programma e Contratti di Programma del Ministero dell'Ambiente con imprese maggiori sul mercato e associazioni di categoria al fine di attuare i principi e gli obiettivi del Dlg 22/1997. Contiene



un lungo elenco di interventi possibili oggetti di contrattazione . Per una definizione di Contratto di programma si veda la normativa sulla c.d. Programmazione Negoziata (delibera Cipe 21/3/1997 e legge 662/1996 collegato alla Finanziaria 1997).

- Art. 3.3 lettera f): *"Le autorità competenti (Stato, Regioni, Enti Locali) adottano , nell'ambito delle loro competenze accordi e contratti di programma finalizzati alla prevenzione ed alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti"*.
- Art. 4.4 : *"Le autorità competenti promuovono e stipulano accordi e contratti di programma con i soggetti economici interessati al fine di favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti con particolare riferimento ai prodotti e materie prime ottenuti dalla raccolta differenziata con la possibilità di stabilire agevolazioni in materia di adempimenti amministrativi nel rispetto delle norme comunitarie ed il ricorso a strumenti economici"*.
- Art.5.5 : *" Dal 1° gennaio 1999 è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali o internazionali esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Eventuali nuovi accordi regionali potranno essere promossi nelle forme previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico - economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano"*.
- Art. 20.3 : *"Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono altresì avvalersi di organismi pubblici con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, con i quali stipulano apposite convenzioni"*.
- Art. 21.4 : *"Nell'attività di gestione dei rifiuti urbani, i Comuni si possono avvalere della collaborazione delle associazioni di volontariato e della partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni"*.
- Art. 22.11: *prevede Accordi di Programma tra Ministro Ambiente, Industria, Regione e privati per autorizzare la costruzione e l'esercizio all'interno di stabilimenti industriali esistenti impianti per il recupero dei rifiuti urbani non previsti dai Piani Regionali di Gestione dei rifiuti purché vengano rispettate le seguenti condizioni:*
  - siano riciclati e recuperati come materia prima rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata;
  - sia prodotto compost;
  - sia utilizzato combustibile dai rifiuti;
  - siano rispettate le norme tecniche sull'attività di smaltimento (art. 31) e di recupero (art. 33) che dovranno essere emanate. Attualmente per lo smaltimento resta in vigore la delibera Interministeriale del 1984 su discariche e incenerimento, per il recupero restano in vigore i D.M. del 1994 e 1995 emanati sulla base dei D.L. sulle MPS .
- Art. 35 lettera u): *definisce l'Accordo Volontario tra autorità pubbliche competenti ed i settori economicamente interessati, aperto a tutti gli interlocutori che lo desiderano, al fine di disciplinare i mezzi, gli strumenti e le azioni per raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclaggio degli imballaggi e rifiuti di imballaggio di cui all'art. 37 del DLG 22/1997.*
- *Accordi di programma per l'attuazione obiettivi sui beni durevoli (art. 44.1).*

#### ACCORDI IN ALTRA NORMATIVA DI SETTORE AMBIENTALE

- Legge 413/1997 *"Misure urgenti per la prevenzione dell'inquinamento da benzene"*. Demanda ad appositi accordi il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi di compatibilità ambientale dei carburanti.
- Legge 179/1997. Prevede che le imprese che intendono anticipare la dismissione delle sostanze lesive della fascia di ozono, la possibilità di usufruire, previa stipulazione di appositi accordi, di incentivi per la riconversione produttiva e la ricerca finalizzata all'individuazione di sostanze alternative.
- Art.11 legge 241/1990. Secondo questo articolo *"L'Amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei terzi accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale"*. Tale articolo amplia la responsabilità del soggetto pubblico non più limitata al solo art. 40 C.P. (non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo) in caso di conseguenze ambientali riconducibili al contenuto negoziale del provvedimento. Inoltre l'art. 11 ipotizza anche



un tipo di accordo di tipo sostitutivo del provvedimento amministrativo ma in questo caso solo nelle ipotesi espressamente previste dalla legge.

L'art. 11 commi 2, 3, 5 della legge 241/1990 costituisce la norma generale di riferimento per le varie tipologie di accordi previste dalla normativa di settore (come ad es. quelli previsti sopra dalla normativa sui rifiuti). Secondo l'art. 11, è possibile il recesso unilaterale, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, dell'amministrazione, che in tal caso deve provvedere alla liquidazione di un indennizzo. Le relative controversie sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Ai suddetti accordi, da stipularsi per iscritto, si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Ciò ha portato la maggiore dottrina a ritenere applicabile alla materia in oggetto dell'art. 2932 del Codice Civile alla stregua del quale è possibile ottenere da parte del contraente non inadempiente una sentenza che produca gli effetti del contratto non concluso.

L'art. 11, soprattutto se letto in modo integrato con il precedente art. 10 può costituire lo sbocco, giuridicamente rilevante, di una fase di negoziazione ambientale tra le parti interessate. Infatti l'art. 10 afferma che i soggetti intervenienti nel procedimento (intesi come quelli nei confronti dei quali il provvedimento finale può produrre effetti o quelli tenuti ad intervenire per legge) hanno diritto, oltre che ad accedere agli atti, anche di presentare memorie scritte e documenti che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento. Si è visto peraltro, esaminando il Dlg 29/1997, come in caso di procedimenti a rilevanza ambientale la categoria dei soggetti interessati si allarga a tutti coloro che abbiano un interesse generico nel procedimento e non solo i titolari di diritti soggettivi ed interessi legittimi. A sostegno ulteriore della suddetta tesi soccorre anche il comma 1bis dell'art. 11 secondo il quale: *"al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati"*.

Un altro esempio delle necessità di integrare negoziazione con gli strumenti di accordi di volontari sta nel fatto che in caso di accordi procedurali i terzi, rispetto all'accordo, non potranno impugnare lo stesso ma solo il provvedimento che scaturirà dall'accordo. Ecco quindi che diventa decisiva la tecnica della negoziazione propedeutica all'accordo al fine di garantire la partecipazione di tutti i soggetti interessati per evitare successivi conflitti al momento dell'emanazione del provvedimento attuativo dell'accordo.

#### GLI ACCORDI DI PROGRAMMA

Un'altra conferma della sempre maggiore incidenza di procedure volontarie nell'attività della P.A. è costituita dall'estensione ai privati della facoltà di partecipare agli accordi di programma tra amministrazioni pubbliche previste dall'art. 27 della legge sulle autonomie locali.

Secondo il Consiglio di Stato n. 182/1996 l'Accordo di programma è applicabile anche per la realizzazione di un'opera da parte dei privati, su aree di proprietà privata e per finalità privata. Questo in quanto l'Accordo di programma rappresenta un linea del legislatore volta a semplificare i procedimenti. D'altronde il comma 8 dell'art. 27 afferma che la disciplina dell'art. 27 si applica a tutti gli Accordi di programma previsti dalle leggi vigenti relative ad opere, interventi, programmi d'intervento di competenza delle Regioni, Province e Comuni e ciò non indica di certo un limite di estensione della disciplina ma invece l'adozione di uno strumento che rende più spedita l'azione amministrativa senza escludere opere di iniziativa privata specie se di interesse pubblico. In senso opposto Cassazione Civile 4/1/1991 che esclude la partecipazione dei privati all'Accordo di Programma i cui interessi siano suscettibili di essere coinvolti dall'Accordo.

Infine, la dottrina maggioritaria è favorevole a riconoscere ai privati la possibilità di partecipare alla fase attuativa dell'Accordo (si veda Franchini *"L'Accordo di programma uno strumento nuovo di democrazia ed efficienza"* in Rass. Lavori Pubblici 1989, I, 257 e Baldini *"L'Accordo di Programma nella legislazione regionale"* in Regioni 1992, 1649). La tesi della non partecipazione dei privati alla stipula dell'Accordo appare smentita non solo dalla dottrina prevalente ma anche dalla legislazione successiva alla legge 142/1990:

- la legge 493/1993 (art. 11) che prevede, nell'ambito del programma di recupero urbano che privati e P.A. possano concludere Accordi di Programma anche in deroga alla disciplina urbanistica vigente;
- la legge 493/1993 (art.8) prevede che l'Accordo di Programma anche in variante agli strumenti urbanisti-

ci per realizzazione dei programmi straordinari di edilizia residenziale ex art. 18 legge 203/1991 e che ha trovato una prima attuazione nella Regione Emilia Romagna con la stipulazione di un Accordo tra Regione e vari Comuni. Anche qui i privati intervengono nella fase propositiva e in quella attuativa;

- infine il collegato alla Finanziaria 1997, afferma esplicitamente, definendo l'Accordo di Programma, che lo stesso è promosso da un'amministrazione centrale con soggetti pubblici e privati interessati.

### **Procedure di autocertificazione e dichiarazione volontaria.**

Il prevalere, nel nostro ordinamento, di istanze privatistiche espressione di strumenti volontari all'interno del procedimento amministrativo è ulteriormente dimostrato dall'introduzione delle procedure di autocertificazione e di dichiarazione volontaria.

#### *Autocertificazione*

Già l'art. 2.10 legge 537/1993 affermava che quando l'esercizio di un'attività privata dipende da autorizzazione, licenza, nulla osta permesso o abilitazione (si escludono concessioni edilizie e autorizzazioni paesistiche), senza l'esperimento di prove che comportino valutazioni tecniche discrezionali, l'atto di consenso si intende sostituito con una denuncia di inizio attività del privato alla P.A. competente che dimostra il rispetto della legge e autocertifica prove che lo dimostrano. La P.A. competente dovrà verificare d'ufficio l'esistenza dei presupposti e requisiti di legge. Se la verifica è negativa dispone il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione degli effetti salvo che il privato non si adegui nel termine fissato dalla P.A. Con Regolamento Governativo si stabiliranno i casi in cui l'art. suddetto non si potrà applicare perché sono necessarie le prove.

Successivamente in materia è intervenuta la legge 59/1997 che ha introdotto generalizzando lo strumento dell'autocertificazione al fine delle autorizzazioni anche a rilevanza ambientale per molte categorie di impianti produttivi. Sul punto si tornerà nell'apposito capitolo sullo sportello unico.

Strumenti di autocertificazione sono stati introdotti anche con la recente normativa sulla gestione dei rifiuti per le operazioni e gli impianti finalizzati al recupero, nonché per le industrie a rischio di rilevante secondo le indicazioni della nuova direttiva in fase di attuazione nel nostro paese.

#### *Dichiarazione Volontaria*

L'esempio più interessante è quello relativo alle procedure di ecoaudit (EMAS: Environmental management and audit scheme).

#### *La Natura giuridica della Dichiarazione Ambientale nel sistema EMAS*

La Dichiarazione Ambientale non costituisce autocertificazione nel senso esaminato in precedenza. In essa infatti la parte finalizzata a dimostrare i limiti di legge in materia ambientale di settore è del tutto secondaria rispetto alla parte relativa al documento di politica ambientale con il quale l'azienda si impegna a rendere eco-sostenibile la propria futura attività.

La Dichiarazione Ambientale assume piuttosto la natura di negozio giuridico in coerenza con i principi espressi dall'art. 41 della Costituzione (libertà iniziativa economica privata, non contrasto con l'utilità sociale). Una dichiarazione quindi non concepita per la P.A. ma per il pubblico, si veda in tal senso l'art. 5 comma 2 del regolamento 1836/1993 : *"la dichiarazione ambientale è concepita per il pubblico ed è redatta in forma concisa e comprensibile"*.

La fase privatistica della procedura EMAS si conclude con la presentazione della Dichiarazione Ambientale. A quel punto la registrazione nel sito dell'azienda, da parte dell'organismo competente, non costituisce atto dovuto ma sarà oggetto di una valutazione di merito. In tale fase si applicheranno i principi generali dell'ordinamento giuridico in materia di atti amministrativi a contenuto discrezionale ex art. 11 legge 241/1990 esaminato in precedenza.

### *Conclusioni*

La procedura EMAS risulta interessante ai fini della presente ricerca proprio perché integra i profili privatistici volontari con quelli pubblicistici di valutazione della P.A. Integrazione finalizzata all'informazione del pubblico. Certamente la procedura non istituzionalizza una partecipazione attiva del pubblico (es. Inchiesta Pubblica) e come già scritto non è finalizzata a rispettare la normativa di settore ambientale, in tal senso non di immediato interesse rispetto al ragionamento che qui si sta svolgendo.

L'esperienza dell'applicazione di EMAS ha fino ad ora dimostrato come tale strumento funzioni (soprattutto in un ordinamento come il nostro) solo attraverso l'integrazione tra lo stesso e gli altri strumenti normativi utilizzati dalle politiche ambientali nazionali e locali. Più in particolare, anche in relazione al carattere di documento per il pubblico della dichiarazione ambientale, un ulteriore elemento di interesse consiste invece nell'integrare i principi generali della procedura EMAS nel ragionamento fin qui svolto su integrazione della tecnica volontaria di negoziazione ambientale con quella di procedimentalizzazione della partecipazione del pubblico nei procedimenti amministrativi a rilevanza ambientale.

In tal senso la Dichiarazione Ambientale potrebbe essere strumento per coordinare la domanda di V.I.A. e di autorizzazione Integrata, secondo quanto già indicato nella Parte I della presente ricerca e su cui torneremo in sede di analisi della normativa nazionale sullo sportello unico per le attività produttive.

In altri termini gli elementi di implementazione dell' EMAS nel sistema giuridico italiano potrebbero essere:

1. il carattere di documento intersettoriale della Dichiarazione Ambientale può fare diventare la stessa, opportunamente completata dai dati relativi al rispetto della normativa di settore ambientale, una sorta di rapporto di impatto integrato finalizzato ad ottenere il giudizio positivo di VIA che costituirà autorizzazione integrata per le opere sottoponibili a VIA e alla Direttiva sull'Impatto Integrato;
2. il Rapporto di Impatto Integrato dovrà, come prevede la normativa EMAS, essere presentato al Pubblico e si potrebbe prevedere, dopo apposita procedura di negoziazione ambientale, la possibilità di Accordi Volontari finali ex art. 11 legge 241/1990;
3. la documentazione EMAS potrebbe costituire per le attività di minor impatto autocertificazione ai fini della DIR IPPC od anche del regolamento sportello unico. Tale principio potrebbe utilizzarsi anche per l'adeguamento degli impianti esistenti alla DIR 96/61;
4. la valutazione tecnico - scientifica del Rapporto di Impatto Integrato nonché del rispetto degli impegni ex eventuale Accordo Volontario potrà essere oggetto delle Agenzie regionali per l'ambiente: integrando così la parte privatistica con quella pubblicistica integrazione svolta nella procedura EMAS dal Comitato sez Ecoaudit;
5. l'autorizzazione integrata ex DIR 96/61 potrebbe prevedere nelle sue prescrizioni l'adesione all'EMAS;
6. introdurre sanzioni accessorie per determinate violazioni ambientali non discendenti da dolo ma (come spesso avviene) da carenze di gestione, che preveda la possibilità per il giudice penale o per l'autorità amministrativa di imporre l'adesione ad EMAS in riferimento al sito in cui si è verificata la violazione;
7. inserire (fin d'ora senza alcuna modifica legislativa) nelle autorizzazioni ambientali una prescrizione che preveda la stipula di una convenzione, da parte dell'interessato, con un soggetto terzo, incaricato di svolgere una verifica periodica dei sistemi di gestione ambientale dell'impresa, se non imporre direttamente l'adesione ad EMAS;
8. modificare l'art. 2428 del Codice Civile (relazione di gestione che deve accompagnare il bilancio societario) prevedendo obbligatoriamente l'integrazione nella relazione di gestione dell'illustrazione delle politiche ambientali dell'azienda;

9. sviluppare EMAS verso le PMI secondo le indicazioni dell'art. 10 della proposta di regolamento in fase di approvazione a livello UE che sostituirà l'attuale regolamento.

#### *Le prospettive evolutive di EMAS. Il nuovo regolamento UE: il ruolo delle PMI*

L'esperienza tedesca è caratterizzata da due aspetti particolari di grande interesse per l'evoluzione del sistema EMAS:

1. la regionalizzazione EMAS per le CCIAA ed i Lander svolgono una massiccia attività di promozione e consulenza nei riguardi delle imprese;
2. l'alto numero di verificatori talora costituiti anche in strutture piccolissime (116 accreditati in sede UE contro i 167 totali europei).

Si tratta di due caratteristiche che non possono che favorire lo sviluppo di EMAS verso le PMI.

L'esperienza tedesca dimostra la necessità di:

- sviluppare un EMAS semplificato per le PMI o inserire EMAS in procedure di autocertificazione per le autorizzazioni ambientali (vedi DIR 96/61 impatto integrato);
- sviluppare l'accreditamento di verificatori di dimensioni limitate (anche singoli come prevede il regolamento allegato III punto 2) più accessibili per le PMI;
- integrare EMAS nell'ambito delle politiche locali fondate sugli accordi volontari (EMAS di distretto).

L'art. 10 della proposta di regolamento che sostituirà l'attuale 1836 contiene indirizzi che se adeguatamente accolti dagli stati membri potrà attuare in gran parte gli indirizzi di cui sopra. Il CES formulando parere sulla proposta di regolamento l'esigenza di favorire l'adesione di PMI e artigiani ad un sistema facoltativo che renderà necessario semplificare al massimo le procedure e la redazione dei documenti.

#### *EMAS e ISO 14000*

In parallelo all'EMAS si sta sviluppando l'utilizzo della certificazione di sistemi di gestione ambientale della serie ISO 14000. Questo secondo sistema si distingue dall'EMAS, sostanzialmente per la natura di tipo privatistica, analoga a quella dei sistemi di qualità. L'EMAS prevede invece il coinvolgimento di un soggetto pubblico (il Comitato) e la diffusione al pubblico dei risultati della gestione ambientale attraverso la dichiarazione. Inoltre nell'ISO 14001:

- la analisi ambientale preliminare non costituisce un requisito;
- la politica ambientale non è verificata esternamente;
- l'audit ambientale non ha una frequenza specificata (nell'EMAS tre anni);
- il riesame è previsto ma non verificato esternamente. Nell'ISO 14001 è ammessa l'autodichiarazione di conformità allo standard;
- non c'è un organismo pubblico nazionale di vigilanza (competent body);
- il concetto più generico di organizzazione (rispetto a quello di sito ex EMAS) ha permesso che aziende ottenessero ISO pur avendo certificato parti limitate della propria organizzazione;
- il rispetto della normativa ambientale richiesto è più generico. Infatti ISO deve rispettare la normazione anche tecnica "applicabile". Di conseguenza un'infrazione della normativa ambientale porta alla sospensione della registrazione EMAS mentre niente accade se c'è ISO 14001.

Si veda in materia la Dec. 97/265/CE 16 aprile 1997 "Decisione della Commissione concernente il riconoscimento della norma internazionale ISO 14001: 1996 e della norma europea EN ISO: 14001:1996, che stabiliscono regole per i sistemi di gestione ambientale in conformità dell'articolo 12 del regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio, del 29 giugno 1993, sull'adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit" pubblicata nella G.U.C.E. 22 aprile 1997, n. L 104. Si tratta di un atto che stabilisce le misure aggiuntive necessarie per transitare da ISO a EMAS, elaborato sulla base di un documento del CEN (Comitato europeo per la normazione omologo comunitario dell'ISO).

In conclusione: "... ISO è l'ennesima e meritevole norma standard. EMAS invece è il primo passo di una nuova stagione nelle politiche pubbliche ambientali, nella quale le imprese non sono più semplici destinatarie

*di vincoli e prescrizioni, ma interagiscono con l'amministrazione pubblica, offrendo standard superiori di qualità ambientale e vedendo riconosciuti gli sforzi intrapresi.... È chiaro che se si diffondesse da EMAS a tutti i livelli locali (locale, regionale, internazionale) la pratica degli accordi volontari in materia ambientale, questo potrebbe contribuire in modo determinante a colmare la frattura che ancora in molti casi divide le imprese dalla P.A." (G. Peccolo Comitato Ecoaudit in Rivista Giuridica Ambiente pag. 486 n. ¾ -1998) .*

**N.B.** Quella sopra descritta è un primo abbozzo di ipotesi di procedura che cerca di rispondere all'obiettivo indicato nel titolo della presente Parte di semplificare ed integrare i procedimenti a rilevanza ambientale in chiave di partecipazione del pubblico. Per delineare meglio il ragionamento fin qui svolto occorre però analizzare compiutamente altri due aspetti ,successivamente approfonditi, e cioè il ruolo delle Agenzie Ambientali nel nostro ordinamento e le novità introdotte in materia di semplificazione delle procedure autorizzative dalla normativa sul federalismo amministrativo , è quello che faremo nei prossimi due capitoli.

## **LE AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE COME SOGGETTI GARANTI DELLA PARTECIPAZIONE NELLE POLITICHE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO AMBIENTALE**

Le tendenze evolutive della normativa comunitaria e nazionale in materia di modelli del governo dell'ambiente sono caratterizzate dai seguenti indirizzi di fondo come esaminato nelle parti 2 e 3 del presente lavoro di ricerca:

1. lo sviluppo di procedure di autocertificazione al fine di dimostrare il rispetto dei limiti ambientali della normativa di settore,
2. sviluppo di procedure di adesione volontaria a politiche ed obiettivi di sviluppo sostenibile,
3. un ruolo sempre maggiore della partecipazione del pubblico nei processi decisionali,
4. integrare le procedure autorizzative di settore con il procedimento di V.I.A. che era già di per tipicamente intersettoriale,
5. la necessità di superare le politiche di comando controllo (fondate su una visione sanitaria della tutela ambientale) promuovendo l'integrazione tra politiche di controllo e politiche preventive del rischio ambientale.

Tutto ciò richiede sotto il profilo della vigilanza e dei controlli:

- A. la necessità di una lettura integrata degli impatti di opere, progetti e piani che richiede specialismi professionali che superino i limiti attuali degli uffici e/o dipartimenti ambiente di Enti Locali e Regioni,
- B. la necessità di un'indipendenza di giudizio terza rispetto al tradizionale rapporto P.A. cittadini,
- C. la necessità di tenere distinte le funzioni tecnico - scientifiche , di consulenza e controllo, da quelle di amministrazione attiva. Funzioni tecnico - scientifiche che devono essere esercitate ai distinti livelli statali, regionali e provinciali da apposite agenzie dotate di autonomia (sentenza Corte Costituzionale 356/1994). La Corte nella predetta sentenza ha ulteriormente affermato che la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore,
- D. la necessità di esaltare il ruolo di promotore della sensibilità ambientale di cittadini, imprese, P.A. riconosciuto dalle leggi istitutive all'Anpa e alle varie Arpa. Ruolo riconosciuto proprio per il carattere di indipendenza che a tali Agenzie l'ordinamento riconosce, ruolo confermato dalla stessa normativa sul federalismo amministrativo.

In generale si tratta di definire una carta di un nuovo sistema di governo dell'interesse pubblico (composto da interventi privati e collettivi) ed una reale e definitiva regionalizzazione del sistema della prevenzione che si fondi sui seguenti principi:

- il Governo regionale e gli Enti Locali cooperano con le Comunità Locali per risolvere i problemi legati alla sicurezza, alla salute e all'ambiente dai Piani Regionali di Sviluppo ai Piani Territoriali e settoriali;
- ogni soggetto pubblico e privato deve valutare ed esplicitare le proprie attività (valutazione di rischio);



- le organizzazioni non governative, le associazioni ed il volontariato hanno un ruolo rilevante nel diffondere l'informazione tra la popolazione e nel promuovere la coscienza pubblica e risposte adeguate;
- ruolo di supplenza tecnica e scientifica delle ARPA, nel definire, sulla base della sistematizzazione dei dati sui controlli ambientali (reporting), gli indicatori ed i parametri non solo per la valutazione preventiva degli impatti dei nuovi programmi, nuove tecnologie e azioni di sviluppo, ma anche per il coordinamento - integrazione tra Piani Regionali di Sviluppo, Piano Sanitario Regionale, Piani Territoriali, Piani energetici regionali, Piani settoriali, Piani Integrati di sviluppo locale (per usare dizioni presenti nella programmazione regionale toscana). Questo ruolo delle ARPA si fonda sul dettato della gran parte delle leggi regionali istitutive e sull'esigenza sostanziale per cui lo sviluppo sostenibile non può non fondarsi sulla conoscenza delle disponibilità delle risorse naturali e della loro qualità.

In particolare in relazione alla questione della partecipazione del pubblico nei processi decisionali, oggetto della presente trattazione, si tratta di dare attuazione a quanto già indicato quando si è affrontata la normativa sul diritto di accesso; cioè riconoscere alle Arpa un ruolo di promozione della partecipazione attraverso l'assegnazione alle stesse di funzioni simili (pur nel rispetto delle diversità del nostro ordinamento) a quelli del Commissario Inquirente nell'Inchiesta Pubblica francese o di supporto tecnico scientifico della figura del mediatore o moderatore delle tecniche di negoziazione ambientale di derivazione anglosassone.

## IL DLG SUL FEDERALISMO AMMINISTRATIVO. LO SPORTELLO UNICO

### Il regolamento sullo sportello unico

*Il Consiglio dei Ministri del 16/10/1998 ha approvato in via definitiva il regolamento attuativo del Dlg 112/1998 in materia di disciplina dello sportello unico. L'art. 3 del regolamento disciplina la struttura dello sportello.*

Il regolamento fa salve le normative sulla V.I.A., sulle procedure e le competenze in materia di industrie a rischio e impatto integrato (art. 18 e 21 legge 128/1998 Comunitaria 1995-1997).

Per la procedura di autocertificazione è prevista una eventuale audizione del proponente per chiarimenti tecnici con la possibilità di stipulare un accordo tra proponente e struttura responsabile del procedimento ai sensi dell'art 11 legge 241/1990. L'accordo vincola le parti a condizioni vengano rispettati i profili urbanistici, ambientali, paesaggistici di cui all'art. 7 del regolamento.

L'art. 6 comma 13 dello schema di regolamento introduce all'interno del procedimento autorizzativo dell'impianto produttivo, soggetto ad autocertificazione (ma anche per la procedura semplificata ordinaria come vedremo) una sorta di Inchiesta Pubblica: *"I soggetti portatori di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati cui possa derivare un pregiudizio alla realizzazione del progetto di impianto industriale possono trasmettere alla struttura, entro 20 giorni dalla avvenuta pubblicazione di cui al comma 2, memorie e osservazioni o chiedere di essere uditi in contraddittorio ovvero che il responsabile del procedimento convochi tempestivamente una riunione alla quale partecipino anche i rappresentanti dell'impresa. Tutti i partecipanti alla riunione possono essere assistiti da tecnici ed esperti di loro fiducia, competenti sui profili controversi. Su quanto rappresentato dagli intervenienti si pronuncia, motivatamente, la struttura. La convocazione della riunione sospende, per non oltre 20 giorni, il termine ordinario di 90 giorni".*

L'introduzione positiva dell'inchiesta pubblica si scontra col fatto che dal dettato della norma sembrerebbe possibile tale inchiesta solo nel caso di mancata risposta da parte di qualche amministrazione competente ad inviare autorizzazioni o nulla osta, mentre l'inchiesta non è prevista nel caso di conferenza convocata per superare la pronuncia negativa in materie di tutela ambientale.



# LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Renato Cecchi

## IL QUADRO GENERALE NORMATIVO

La Programmazione Negoziata è definita dalla *legge collegata alla Finanziaria del 1997* (che ha abrogato le definizioni di programmazione negoziata e relativi strumenti stabilite dalla legge 104/1995 e 341/1995) come la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi riferiti ad un'unica finalità di sviluppo che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza.

Dopo le nuove definizioni della legge collegata alla Finanziaria (integrate dalle disposizioni della *nuova delibera CIPE 21/3/1997* registrata dalla Corte dei Conti il 23/4/1997 e pubblicata in G.U. 105/1997), per le politiche nelle aree depresse esistono i seguenti strumenti di programmazione negoziata: Intesa Istituzionale di Programma, Accordo di Programma Quadro, Contratto di Programma, Patto Territoriale, Contratto d'Area. Sotto il profilo generale la nuova delibera CIPE fissa i seguenti caratteri generali degli strumenti di programmazione negoziata:

- applicazione su tutto il territorio nazionale con l'unico vincolo, se si vogliono utilizzare finanziamenti pubblici, di restringerne l'utilizzo per le aree depresse;
- attivare in via amministrativa nuove tipologie negoziali;
- favorire la concertazione sociale attraverso la funzione istruttoria e di supporto tecnico del CNEL
- sviluppo delle aree interessate in coerenza con l'ecosostenibilità;
- sviluppo territoriale perseguito attraverso la cooperazione tra Governo, Regioni al fine di consentire che le politiche di intervento di tutti i soggetti pubblici o privati siano orientate ad attuare interventi complessi attraverso strumenti negoziali (mirati a secondo dei soggetti interessati e delle dimensioni e caratteristiche delle aree territoriali) al fine di realizzare quello sviluppo integrato locale di cui parla a livello delle nuove politiche UE di coesione economica-sociale;
- legare agli strumenti di programmazione negoziata protocolli d'intesa con i soggetti istituzionalmente competenti in materia di ordine e sicurezza pubblica diretti ad assicurare in termini di cooperazione operativa, l'efficacia delle azioni connesse alla realizzazione degli obiettivi;

La *delibera del 21/3/1997* è emanata nell'ambito dei nuovi indirizzi della *legge 59/1997* sulla delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali in materia:

- cura degli interessi e promozione dello sviluppo regionale e delle rispettive comunità locali;
- di coordinamento in sede regionale delle procedure e degli strumenti di raccordo e di cooperazione strutturale e funzionale per consentire la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, regione e amministrazione centrale;
- di disciplina delle attività economiche ed industriali in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese, le politiche regionali strutturali e di coesione dell'UE nonché gli interventi nelle aree depresse. Si veda il *d.lg 31/3/1998 n. 123* art. 6 (procedura negoziale per gli incentivi pubblici) che dovrà essere a sua volta attuato con regolamenti ex art. 20 legge 59/1997.

## COME CAMBIA IL MODELLO DI GOVERNO

Passaggio dal modello

**TOP – DOWN** letteralmente *dal superiore all'inferiore*  
(che attiene soprattutto al rapporto tra amministrazioni)

Al modello

**BOTTOM – UP** letteralmente *dal fondo al sopra*  
(che attiene al coinvolgimento di tutti i soggetti)

### Intesa istituzionale di programma

E' l'accordo tra Amministrazioni centrale e regionale con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. Le Intese sono approvate con delibera CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni su proposta del Ministro del Bilancio.

La delibera CIPE 21/3/1997 in attuazione della legge 662/1996 (collegato alla Finanziaria) ha fornito una disciplina puntale della Intesa Istituzionale. In particolare L'Intesa può essere considerata come il momento di raccordo delle varie tipologie negoziali poste in essere in ambito regionale.

L'Intesa diventa una ordinaria modalità di funzionamento del rapporto tra Governo e Regioni per favorire lo sviluppo regionale nel quadro della riforma federalista dello stato.

L'oggetto dell'Intesa è un Piano Pluriennale (triennale) di interventi funzionalmente collegati.

### Accordo di programma quadro

E' l'Accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dagli organismi che stipulano l'Intesa di Programma in attuazione della stessa al fine di definire un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

L'Accordo di Programma Quadro indica :

1. le attività e gli interventi da realizzare con i relativi tempi e modalità di attuazione e con i termini ridotti per gli adempimenti procedurali;
2. i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività;
3. gli eventuali accordi di programma ai sensi dell'art. 27 legge 142/1990;
4. le eventuali conferenze dei servizi o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'Accordo;
5. gli impegni di ciascun soggetto, nonché del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
6. i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo;
7. le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;
8. le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

L'Accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano.

### Contratto di programma

E' il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grande impresa o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese e rappresentanze di un distretto industriale per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata. Il Contratto di Programma si può utilizzare su tutto il territorio nazionale.

Il Contratto di Programma resta disciplinato dalla *delibera CIPE 25/2/1994* che viene solo integrata dalla nuova *delibera CIPE del 21/3/1997* con la quale si stabilisce che tra i soggetti che possono stipulare Contratti di Programma vengono inserite anche le rappresentanze dei distretti industriali. Con *delibera CIPE del 18/12/1996* sono stati approvati 4 Contratti di Programma (Piaggio, Unica calzature vedi anche delibera Cipe 5/8/1987 per l'approvazione definitiva, Sgs, Teas Instruments). In particolare con delibera del 18/12/1996 (GU n. 124 del 30/5/1997) è stato approvato il contratto di programma con la Piaggio veicoli SpA per la realizzazione di un articolato piano di investimenti industriali e di ricerca nel settore della produzione di nuovi motori ecologici per veicoli a due ruote e di gruppi di trasmissione a rapporto variabile da realizzarsi a Pontedera (Pisa, area ob. 2 coperta dalla deroga dell'art. 92.3 lettera c del Trattato) e comportante un investimento complessi-

vo ammesso di lire 290 miliardi. L'onere massimo a carico dello Stato per la concessione delle agevolazioni finanziarie, da erogarsi nel periodo 1997-2001 è determinato in lire 46 miliardi. Gli investimenti industriali dovranno essere realizzati entro il 2000; gli investimenti relativi agli interventi di ampliamento del centro di ricerca e sviluppo dovranno essere realizzati entro il 1999. Il piano progettuale prevede un'occupazione incrementale di 365 unità lavorative. Il servizio per la contrattazione programmata del Ministero del Bilancio e della programmazione economica è autorizzato a sottoscrivere il relativo contratto di programma con la Piaggio veicoli europei SpA che conterrà tutte le necessarie precisazioni e prescrizioni.

Secondo l'art. 25.3 della *legge Treu* i contratti di programma possono avere ad oggetto anche interventi nel settore turistico.

## **I Patti Territoriali**

### **EVOLUZIONE NORMATIVA E STATO ATTUATIVO**

Ai fini dell'attuazione della politica di intervento nelle aree depresse la *legge 341 all'art. 8* introduce l'istituto dei Patti Territoriali. Per aree depresse si intendono quelle ex obiettivi 1,2,5b ex Fondi Strutturali UE, quelle eleggibili sulla base di analoghe caratteristiche, quelle rientranti nella fattispecie art. 92.3 lettera c) Trattato UE: "aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

Secondo la legge collegata alla Finanziaria del 1997 (che ha abrogato la definizione data dalla legge 341/1995 che aveva integrato la legge 104/1995) il Patto Territoriale è l'accordo promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati (con i contenuti dell'Accordo di Programma Quadro) relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Non c'è il più riferimento diretto alle aree depresse, così come indicato dalla legge 104/1995, quindi si può pensare che i Patti Territoriali possono essere utilizzati ovunque.

### **LE PROCEDURE DEL PATTO SECONDO LA NUOVA DELIBERA 21/3/1997**

#### ***Caratteri del Patto***

Il Patto resta uno strumento per attivare programmi di sviluppo integrato ed ecosostenibile a livello locale o subregionale nei settori: industria, agroindustria, servizi e turismo.

#### ***Ambito di applicazione dei Patti***

I Patti potranno nascere ovunque (come si evinceva per interpretazione dalla legge 662/1996 vedi sopra), anche se ad usufruire del finanziamento pubblico del CIPE saranno solo quei Patti attivabili nelle aree depresse (aree ex obiettivi 1,2,5b nonché quelle rientranti nella fattispecie dell'art. 92.3 lettera c) Trattato UE.

#### ***Soggetti promotori del Patto***

Enti Locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, soggetti privati.

Alla Regione è comunicata la decisione di promuovere il Patto.

#### ***Soggetti sottoscrittori***

Soggetti promotori, enti locali, altri soggetti pubblici, dalle rappresentanze locali degli imprenditori e dei lavoratori, da privati, dalla Regione territorialmente interessata, da banche e finanziarie regionali, consorzi di garanzia collettiva fidi, consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del patto.

## **I Contratti d'Area (Il patto per il lavoro)**

### **DEFINIZIONE**

E' stato firmato tra Governo, Sindacati e Imprenditori e contiene indirizzi per l'azione del Governo in materia di lavoro interinale, riduzione degli orari di lavoro e sua flessibilizzazione, part-time, sgravi contributivi e fiscali. La parte più innovativa è quella relativa alla istituzione dello strumento negoziale di Contratti d'Area.

Tale strumento nasce dalla constatazione per cui oggi le imprese sono sempre meno roccaforti chiuse in se stesse, ma sono diventate strutture agili e aperte che dipendono dalla collaborazione con altre imprese, da prestazioni di lavoratori flessibili, qualificati e motivati, da buoni servizi esterni e da un clima sociale favorevole, insomma, l'ambiente sociale incide sulle decisioni di localizzazione di imprese esterne, o sulla nascita di imprese locali, forse più degli incentivi, comunque non meno. Occorrerebbe, secondo la filosofia del Patto, spostare l'asse dell'intervento dal livello aziendale al territorio. Il capitale sociale, cioè l'attitudine a cooperare degli attori locali, l'esistenza di una rete consolidata di legami fiduciari, è un fattore più importante della stessa disponibilità di capitale finanziario.

### **La questione dello sviluppo sostenibile**

Il riferimento all'ecosostenibilità è puramente formale, lo troviamo nei Consideranda ed anche nelle finalità del Patto Territoriale (punto 2.1 della delibera). D'altronde tale riferimento non c'era neppure nei commi dell'art. 2 della legge 662/1996 tranne la formale indicazione di non derogare alla normativa ambientale. Sul punto però, almeno per i Patti e Contratti d'Area finanziabili con destinazione CIPE aree depresse, potrebbe supplire l'indicazione della delibera CIPE (vedi appendice 2 paragrafo sulla legge 488) 18/12/1997 che introduce la qualità ambientale come criterio di selezione per la graduatoria dei progetti da finanziare. Cosa significhi in concreto tutto ciò non è chiaro, il rischio è quindi quello di limitarsi ad una valutazione sul rispetto formale della legislazione vigente in materia ambientale. Il nuovo D.M. che ha riformato il D.M. 527/1995 sulle modalità e le procedure di erogazione dei fondi per le aree depresse, rinvia ad un ulteriore D.M. dell'Industria (perché non si è previsto neppure il concerto con l'Ambiente?) che dovrà stabilire gli indicatori ambientali sulla base dei quali individuare le prestazioni ambientali delle iniziative da finanziare ex legge 488.

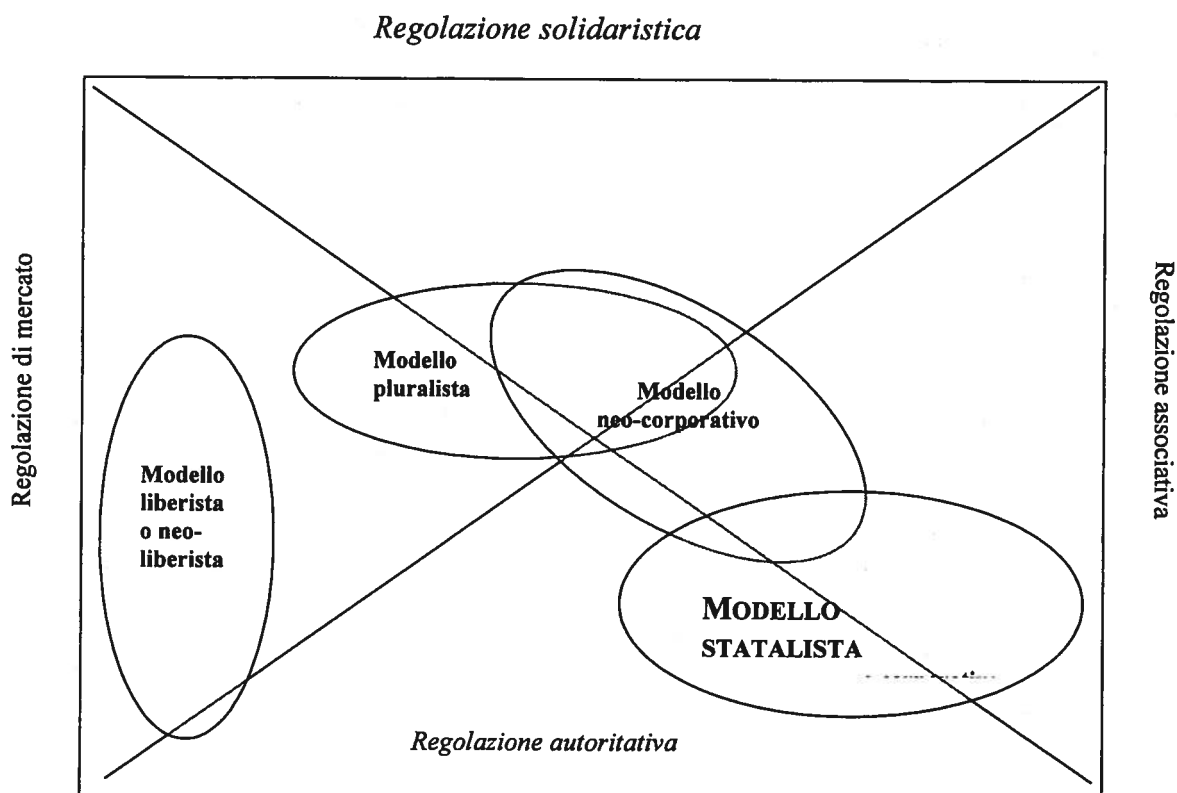
### **PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA: DALLE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE ALLE POLITICHE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

#### **Regolazione sociale, relazioni industriali, sviluppo sostenibile**

La regolazione, fra le tante concettualizzazioni con cui può essere definita, è una modalità di composizione dei conflitti emergenti nei rapporti sociali (in particolare, dei conflitti di interesse) in relazione all'allocazione, alla distribuzione, alla accessibilità, al consumo, alla riproducibilità di risorse finite (naturali, materiali, economiche, culturali, simboliche). La regolazione è essa stessa, in quanto tradizionalmente espressione di un conflitto di potere e ricerca di una sua soluzione, una rappresentazione dei rapporti sociali, dei modelli culturali e politici di una società e per questo si ritrova con diverse modalità in campi differenziati che hanno riguardato sia risorse di carattere economico (dalle materie prime ai beni e servizi) che di carattere simbolico e culturale (il sistema formativo e informativo), ma anche di organizzazione sociale e economica (la divisione e l'organizzazione del lavoro).

- A. la *regolazione solidaristica*, che è tipica della dimensione comunitaria della vita sociale, in cui una delle forme centrali dello scambio sociale è rappresentata dalla reciprocità; di essa si continuano a trovare consistenti e vitali momenti, soprattutto nei sistemi economici locali a scala territoriale, caratterizzati -come i distretti industriali- da forti momenti di integrazione socio-culturale.

- B. la *regolazione di mercato*, che è basata invece sulla prevalenza della logica dello scambio economico (domanda/offerta), in grado di rappresentare l'asse centrale della mondializzazione dei sistemi economici capitalistici e la razionalità di tutti i sistemi sociali dei paesi occidentali sviluppati, attorno ad una sua forte capacità auto-regolativa, che in primo luogo ha inciso nella trasformazione stessa del sistema di impresa e dei suoi modelli culturali e organizzativi, generalizzando l'approccio flessibile rispetto alla tradizione standardizzante del fordismo, una volta venuta meno la prospettiva ottimistica del paradigma congiunto dello sviluppo economico e sociale.
- C. la *regolazione autoritativa*, che si verifica là dove la redistribuzione di risorse e di opportunità viene determinata attraverso l'esercizio dell'autorità e delle sue prerogative (legittimata o meno che sia), a fronte dei limiti intrinseci delle due forme di regolazione precedenti rispetto alla complessificazione dei sistemi sociali e dei conflitti.
- D. la *regolazione associativa* (oggetto tutt'oggi di discussione sul suo status di forma autonoma della regolazione oppure no), in cui assumono rilevanza i "governi privati" delle relazioni sociali e dei conflitti, ovvero le modalità non tradizionali della concertazione autonoma fra soggetti sociali organizzati per la composizione dei conflitti di interesse che li dividono, fuori delle forme precedenti o piuttosto combinandole in maniera differenziata.



Oggi, tuttavia, è entrato in crisi il paradigma tradizionale, ottimistico e modalità e alle forme della produzione, del lavoro e del consumo, a partire non più solo da un'ottica globalista ma tenendo conto anche della loro contestualizzazione territoriale, di cui per altro proprio la regolazione di mercato è stata la prima a scoprire la crucialità. Nella dimensione locale dello sviluppo i conflitti sulla sua sostenibilità si fanno più acuti e evidenti, coinvolgendo identità, appartenenze, tradizioni, valori, mentre in generale si diffonde un senso di insicurezza e precarietà crescente. Inoltre, rimandando comunque ad una globalità del modello di sviluppo che trascende la società locale (anche nelle sue forme di differenziazione e specializzazione flessibili), i conflitti ambientali sfuggono sempre più alle pratiche regolative consolidate, accentuando negativamente la percezione di questa dicotomia globale-locale.

### **La dimensione locale dello sviluppo sostenibile regolato: la enlarged regulation**

Per arrivare ad un modello proceduralizzato e stabilizzato di definizione dell'Agenda 21, vi sono alcune condizioni preliminari della concertazione locale da rispettare:

- a) il mutuo riconoscimento fra tutti gli attori coinvolti, portatori di interessi differenziati e anche conflittuali ma comunque legittimi;
- b) il raggiungimento della massima soddisfazione da parte di tutti i soggetti, nei limiti del quadro negoziale;
- c) la necessità di individuare un soggetto terzo rispetto agli interessi coinvolti, garante legittimato delle procedure cognitive, informative, partecipative, di verifica e controllo, per ora svolto sostanzialmente in via provvisoria dall'istituzione regionale e dalle sue agenzie.

L'Agenda 21 locale è uno sforzo comune per raggiungere il massimo consenso tra tutti gli attori sociali riguardo alla definizione e all'attuazione di un piano di azione per il 2000, che guardi anche al futuro, finalizzato al perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile. Il concetto di Agenda 21, allora, si riferisce sia al processo di definizione degli obiettivi, sia alla costruzione delle condizioni per metterli in pratica: consenso, interesse, sinergie, risorse umane e finanziarie.



# L'implementazione delle Agende 21 Locali in Toscana – Alcuni casi studio

Maria Berrini

## PREMESSA

Questo testo costituisce un estratto del Manuale, in corso di redazione che Ambiente Italia – Istituti di Ricerche (Milano), sta predisponendo per conto di ANPA. In questa introduzione si cerca invece di fornire al lettore, che ad esse si ritenga interessato, quel complesso di informazioni utili per inquadrare il tema. Il capitolo vuole cioè rispondere a queste domande:

- ⇒ Perché si parla di Sviluppo sostenibile? Che cosa si intende ?
- ⇒ Che senso ha applicare questo concetto alle città ? Si può definire un modello urbano sostenibile?
- ⇒ Cos'è un'Agenda 21 Locale ?
- ⇒ Quali sono gli strumenti messi a disposizione e gli atti più importanti compiuti dalle organizzazioni internazionali e dall'Europa a sostegno di questo obiettivo ?
- ⇒ Che cosa succede in Italia, quali sono le difficoltà, chi si sta muovendo ?

Ovviamente queste possono essere domande su cui, un lettore già inserito nel dibattito sul tema delle Agende 21, può evitare di soffermarsi. Ma conoscendo la situazione italiana, e le poche occasioni di confronto e informazione su questi temi, le risposte non ci sembrano tutte scontate.

## Verso la sostenibilità globale

Le emergenze ambientali hanno assunto dimensioni rilevanti. I cambiamenti delle condizioni ambientali a scala locale, regionale e globale stanno compromettendo irrimediabilmente la qualità della vita presente e di quella futura.

*"L'ambiente non conosce frontiere"* è quanto sosteneva la Comunità europea - ora Unione europea - già a partire dagli anni settanta quando cominciò ad emanare le prime leggi sulla protezione dell'ambiente.

Alle soglie dell'anno 2000, l'affermazione è quanto mai attuale. I fattori di degrado ambientale moltiplicatisi nel tempo a causa dell'azione incontrollata dell'uomo,

scatenano reazioni a catena in grado di provocare eventi casuali imprevedibili. Gli effetti cumulativi generati, interessano indistintamente tutte le zone dell'emisfero. Sviluppo economico e compatibilità ambientale appaiono sempre più inconciliabili. Contenere i danni è possibile solo perseguendo lo sviluppo sostenibile su scala vasta.

## Qualche definizione

Nel 1987, la World Commission on Environment and Development alla Conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo (UNCED) ha definito lo sviluppo sostenibile come quello che *"risponda alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie"*. 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"*.

H. Daly (1991) specifica ulteriormente questo concetto affermando che per uso sostenibile delle risorse si intende un utilizzo con cui:

- il tasso di utilizzo delle risorse rinnovabili non ecceda il loro tasso di riproduzione
- il tasso di utilizzo delle risorse non rinnovabili non ecceda il tasso di sviluppo di sostituti rinnovabili
- i tassi di inquinamento non eccedano la capacità assimilativa dell'ambiente.

E' evidente che il concetto di sviluppo sostenibile non si esaurisce in quello di protezione ambientale. Come ha sottolineato l'Agenzia europea dell'ambiente<sup>1</sup>, ridurre alcune pressioni sull'ambiente non è sufficiente a tutelarne l'integrità. Lo stile di vita sostenibile presuppone che le relazioni dinamiche esistenti tra le attività umane e l'ambiente siano tali da permettere agli individui di soddisfare i loro bisogni senza sfruttare indiscriminatamente le risorse di cui dispongono. La qualità della vita in termini di sostenibilità richiede un'azione preventiva che può realizzarsi solo mediante l'integrazione degli obiettivi delle politiche ambientali e delle strategie di pianificazione e gestione.

### *La sostenibilità come concetto integrato*

La Conferenza di Rio de Janeiro<sup>2</sup>, rilancia l'idea di sostenibilità come concetto integrato ed in particolare la necessità di coniugare nello Sviluppo Sostenibile le tre dimensioni di Ambiente, Economia e Società. I 179 stati firmatari 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.

Per "sostenibilità" si intende quindi *"un obiettivo di carattere multidimensionale (ambientale, economico e sociale) che può essere promosso attraverso un approccio integrato che incorpori le diverse dimensioni anche quando il campo delle azioni sia settoriale"* (Berghall 97).

### *L'Agenda 21 sottoscritta a Rio de Janeiro*

La Conferenza tenutasi a Rio de Janeiro, inoltre ha approvato l'Agenda 21. Agenda 21<sup>3</sup> è il documento programmatico che sintetizza le azioni specifiche e le strategie che i 179 governi dei paesi firmatari del documento 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 per ogni questione importante un processo attento e rigoroso per esaminare insieme una vasta gamma di argomenti, prendere decisioni chiare sulle priorità, sui compromessi e sui sacrifici e creare ed affinare i quadri di riferimento per i controlli, gli incentivi e le motivazioni a lungo termine, compresi i traguardi quantitativi e le scadenze per realizzare quanto è stato deciso..."* (dalla pubblicazione "Città Europee Sostenibili", predisposta nel 1996 dal Gruppo di esperti di ambiente urbano, istituito dalla DGXI nel 1992).

## **Verso la sostenibilità locale**

Nel dibattito internazionale sullo sviluppo sostenibile, particolare attenzione è stata rivolta alla scala locale, alla quale è riconosciuto un ruolo decisivo nel favorire progressi gradualmente in campo ambientale.

D'altro canto la tendenza all'inurbazione si sta imponendo in tutto il pianeta. La popolazione mondiale che vive in aree urbane 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,

---

<sup>1</sup> Con sede a Copenaghen, l'Agenzia è stata istituita allo scopo di monitorare e valutare le politiche ambientali, fornendo informazioni oggettive, affidabili e comparate sullo stato dell'ambiente europeo. Nel 1995 ha pubblicato il primo Rapporto sullo stato dell'ambiente in Europa.

<sup>2</sup> *Earth Summit* - Conferenza per lo Sviluppo Sostenibile, Rio de Janeiro 1992, organizzata dalle Nazioni Unite

<sup>3</sup> 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.

nel sud del mondo le città si stanno costituendo 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 complessivi". (M. Alberti, Equilibri 1/98).

E' la stessa forma urbana, oltre che il modello di vita dei suoi abitanti, che produce aumento dei consumi e sprechi, per esempio aumentando la domanda di mobilità e quindi le emissioni o parcellizzando il ciclo produzione e consumo e quindi aumentando i rifiuti.

Le città inoltre in molti casi consumano in modo inefficiente grandi quantità di risorse ambientali prelevandole in territori esterni ai propri confini amministrativi a causa della parcellizzazione del ciclo di produzione e di consumo: 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 suoi confini amministrativi.

L'idea di "impronta ecologica", introdotta da Rees e Wackernagel cerca di mettere in evidenza questa relazione tra locale e globale. "L'area ecologicamente produttiva", cioè la superficie territoriale necessaria per nutrire, dare un'abitazione, trasportare e produrre beni e servizi per gli abitanti di una città è calcolata per esempio quantificando gli ettari di foresta necessaria per l'assorbimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> emesse dal metabolismo urbano. Il deficit tra superficie richiesta e superficie di foresta disponibile fornisce un'idea dell'Impronta Ecologica di una città, area che, soprattutto nella parte del mondo economicamente più ricca, si rivela essere superiore di alcune centinaia di volte l'area fisicamente occupata dalla città stessa.

"Inoltre il concentrarsi nelle aree urbane di popolazione differente nell'età, nella cultura, nel reddito crea potenziali occasioni di conflitto laddove le risorse a disposizione siano scarse come sono, il più delle volte, le risorse ambientali: il verde, il silenzio, l'aria e l'acqua pulita, il paesaggio e i beni culturali. Se una volta "l'aria della città rendeva liberi" oggi sono i cittadini, soprattutto i più deboli come vecchi e bambini, ad essere maggiormente esposti e vulnerabili agli effetti sanitari dell'inquinamento urbano: tumori, malattie respiratorie, allergie, disturbi all'udito e al sonno, stress psicologico sono tra gli indicatori sanitari del malessere ambientale urbano. E complessivamente è la qualità urbana a degradarsi, a perdere identità, a provocare spaesamento".

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 può essere ripensata 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<sup>4</sup>.

Su queste considerazioni si fonda un'affermazione della 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" (Agenda 21, Cap.28, 1992).

Ciò che è infine 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

---

4 Maria Berrini, Mario Zambrini: "Proposta per un sistema integrato di indicatori sull'ambiente urbano", per conto di ENEA – Conferenza Nazionale Energia e Ambiente, nov. 98



se 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"*.

### *Cos'è l'Agenda 21 locale*

Perseguire la sostenibilità locale presuppone **anche** la definizione di strategie oculte delineate caso per caso. E' impossibile infatti imporre identiche politiche **ambientali** generalizzate per tutte le città. Ogni città è diversa per dimensione, cultura, risorse e deve quindi **trovare** da sé la propria migliore vocazione ambientale, attingendo alla propria storia e dotandosi di strumenti **adeguati** a risolvere i problemi specifici del proprio contesto. L'Agenda 21 sottoscritta a Rio de Janeiro nel 1992, proprio in considerazione delle peculiarità di ogni singola città, invita le autorità locali di tutto il mondo a **dotarsi** di una propria Agenda. *"Ogni autorità locale, dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e **le** imprese private ed adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione **del** consenso, le autorità locali dovrebbero apprendere ed acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie"* (Agenda 21, Cap.28, 1992).

Un'Agenda 21 Locale può essere descritta come **uno** sforzo comune, all'interno di una città, per raggiungere il massimo del consenso tra tutti gli attori sociali **riguardo** la definizione e l'attuazione di un piano di azione ambientale da avviare entro il 2000, ma che **guardi**, appunto, al 21° secolo.

La pubblica amministrazione locale è considerata **il** soggetto più idoneo a promuovere iniziative mirate e perciò più efficaci. Essa è abbastanza vicino ai **problemi** per comprenderne specificità ed urgenza. Allo stesso modo, gli attori sociali (associazioni, imprese, **cittadini**) sono abbastanza radicati e strutturati da poter giocare un ruolo di partner attivo. Le risorse tecnologiche, finanziarie e culturali presenti nelle aree urbane, costituiscono *"la massa critica"* per poter supportare i **processi** più innovativi e virtuosi.

Il concetto di Agenda 21 locale è dunque legato **al** processo di definizione degli obiettivi ambientali ed al processo di costruzione delle condizioni per attuarli: **consenso**, interesse sinergie, risorse umane e finanziarie. *"L'Agenda 21 locale è essenzialmente un **processo** strategico per incoraggiare e controllare lo sviluppo sostenibile. L'allestimento, la gestione e l'attuazione di **questo** processo necessitano tutte le capacità e gli strumenti di cui possono disporre un'autorità locale e la sua **collettività**"* (Gruppo di Esperti -DGXI, 1996).

Dar vita ad Agenda 21 Locale significa concretizzare gli obiettivi e le iniziative contenute in Agenda 21, mediante l'implementazione di un processo costituito da **diverse** fasi, a ciascuna delle quali corrispondono azioni precise.

A partire dal modello proposto da ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives), via via perfezionato da diverse esperienze applicative possiamo individuare le seguenti principali componenti o fasi, 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:** quasi sempre il processo viene attivato o coordinato dal governo locale, e comunque la sua volontà politica e la motivazione a collaborare da parte delle agenzie e dei servizi coinvolti rappresenta un requisito fondamentale.
- **L'attivazione del Forum:** il Forum (o altre forme di coordinamento strutturato e mirato a promuovere la partecipazione) ha il compito di orientare il processo di elaborazione, di assumersi responsabilità in proprio e di monitorare l'applicazione dell'Agenda 21 locale.
- **La consultazione permanente:** il mantenimento durante tutto il percorso di forme di informazione e consultazione di rappresentanti della comunità locale e dei cittadini ha lo scopo di individuare i bisogni, di definire le risorse che ogni parte può mettere in gioco, di individuare i potenziali conflitti da gestire tra interessi diversi.

e di controllo; b) alla complementarità 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). In particolare va sottolineato che è convinzione ormai riportata in tutti i documenti europei che, poiché tutti gli individui possono contribuire a migliorare le condizioni ambientali del pianeta, vada soprattutto sollecitata l'azione congiunta, ognuno per le responsabilità che gli competono, dei diversi soggetti. I problemi ambientali sono infatti sintomi di modelli di vita, di consumo e di produzione errati, basati sull'idea poco realistica che le risorse di cui si dispone siano rinnovabili all'infinito.

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 recente Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio (24 settembre 98) il Programma viene ulteriormente rilanciato, individuando 5 obiettivi prioritari:

1. integrazione delle esigenze ambientali in altre politiche;
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.

## **EUROPA, SVILUPPO SOSTENIBILE LOCALE E AGENDE 21**

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, nel 1992, la costituzione del Gruppo di esperti di ambiente urbano<sup>6</sup> istituito dalla Commissione europea – DGXI nel 1992, successivamente alla pubblicazione del Libro Verde sull'ambiente urbano (1990). Il Gruppo, che ha pubblicato nel 1996 il Rapporto "Città Europee Sostenibili" (dal quale si riportano in questo testo diverse citazioni), ha promosso, insieme ai principali coordinatori europei di città impegnate sulle tematiche ambientali, la Campagna Europea delle Città Sostenibili. La

---

<sup>6</sup> 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.



- **La diagnosi:** l'*audit* urbano e la redazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente serve a costruire, attraverso indicatori ambientali, il Rapporto sullo stato dell'ambiente su cui si svilupperà la discussione successiva. Anche questa fase va verificata e costruita con il contributo del Forum.
- **La visione strategica e i Target:** la costruzione di una idea di "città sostenibile", 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.
- **Il Piano di Azione Ambientale:** esso consiste nel Programma di azioni concrete, ritenute necessarie per raggiungere gli obiettivi individuati, da adottarsi da parte del governo locale e del Forum (possibilmente con atti formali), e a cui verranno "associati" gli "attori" che saranno responsabili per la loro attuazione, le risorse finanziarie da garantire, gli strumenti di supporto da attivare, i tempi da rispettare.
- **Il monitoraggio e il reporting:** 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.

### *Europa, posizioni e impegni per lo sviluppo sostenibile*

Negli ultimi sei anni, l'Unione europea si è attivamente adoperata per mantenere Agenda 21 sottoscritta a Rio de Janeiro nel '92, tra le sue priorità politiche.

Le politiche europee per il primo decennio del 2000, infatti sono state quasi completamente ridefinite con l'Agenda 2000 che già dal luglio 1997 ha formulato le proposte per la riforma delle politiche dell'Unione Europea, riorientando le politiche strutturali e finanziarie e le principali politiche di settore (in particolare le novità riguardano la ridefinizione delle aree obiettivo<sup>5</sup>, la maggiore attenzione alla riconversione ambientale dell'agricoltura, e il crescere 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, che ha visto tutti i governi dell'Unione Europea integrare i criteri di Maastricht con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile) comincia 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 98 pubblicata sulla GUCE del 10.10.98). La decisione, la cui rilevanza sta anche nel carattere di co-decisione tra i due principali organismi di governo europeo, riguarda il riesame del "*Programma Comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile: Per uno sviluppo durevole e sostenibile*" (definito anche "Quinto Programma d'azione a favore dell'ambiente").

Il Programma, che fu adottato dalla Commissione nel '92 e approvato dal Consiglio nel '93, è stato successivamente sottoposto a verifica, per adeguarlo ai nuovi sviluppi politici (gli impegni internazionali con l'Agenda 21 di Rio e le relative convenzioni, il Libro Bianco della Commissione su crescita, competitività e disoccupazione, l'ampliamento della UE a nuovi Stati che hanno politiche ambientali più rigorose, le nuove Direttive in campo ambientale). Il riesame del Programma ha inoltre avuto il fondamentale obiettivo di individuare eventuali ritardi o ostacoli nell'attuazione e nel raggiungimento degli obiettivi fissati e di definire le soluzioni per superare queste difficoltà.

In estrema sintesi, la prima versione del Quinto Programma d'Azione (1992-2000): "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" ha posto le basi di una strategia di sviluppo radicalmente innovativa rispetto alle precedenti azioni comunitarie. Il Programma promuove approcci innovativi alla politica ambientale europea, 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

---

<sup>5</sup> 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).

possiamo dire che ciò di cui si è fortemente sentita la mancanza in questi anni è stata la presenza di politiche "dall'alto" (da parte dello Stato o delle regioni) e del ruolo positivo che esse avrebbero potuto svolgere, se giocate allo scopo di sostenere il circuito virtuoso delle città, sollecitando, promuovendo, mettendo in rete, diffondendo le esperienze positive. Qualcosa si è mosso negli anni più recenti e questo Manuale, insieme ad altre iniziative messe in atto da ANPA, ENEA, Ministero dell'Ambiente e alcune Regioni italiane ne sono il concreto e positivo segnale.

Ma la difficoltà che ancora si rileva ad attivare interventi di carattere integrato sull'ambiente urbano (accogliendo nel senso più ampio il concetto di sostenibilità) ha sicuramente radici più profonde, che riguardano il ritardo con cui in Italia la cultura di governo, locale e centrale, ha affrontato le problematiche ambientali e ha promosso i processi di trasformazione sociale ed economica. E' ancora radicata l'idea dell'ambiente come una questione "settoriale" (oltretutto marginale rispetto ad altre), c'è poca attitudine alla costruzione di strategie basate su indagini scientifiche e trasparenti, non c'è molta esperienza nella costruzione di processi di cooperazione tra partner, in cui l'ente pubblico sia prima di tutto un'agenzia di sviluppo. E tra le cause del ritardo (anche se oggi in via di soluzione) va collocata sicuramente l'ostinata tendenza dell'Italia a non frequentare le iniziative internazionali.

Campagna, dopo aver organizzato le due conferenze di Aalborg (DK, 1994) e di Lisbona (P,1996), conta oggi più di 400 amministrazioni locali aderenti (cioè firmatarie della carta di impegni definita ad Aalborg e successivamente integrata a Lisbona)<sup>7</sup>

Moltissime città europee, una volta sottoscritta 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. In questo contesto, la partecipazione pubblica diventa lo strumento per valorizzare ed attivare risorse sociali (consenso, volontariato, capacità imprenditoriali, ecc.) indispensabili per il successo delle iniziative previste dall'Agenda 21 locale, mentre la pubblica amministrazione si comporta come un soggetto trasparente, capace di produrre, far circolare e migliorare l'informazione ambientale necessaria ad aumentare la consapevolezza sociale.

Va infine tenuto presente 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"*<sup>8</sup> 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

### *L'Agenda 21 Locale in Italia, le ragioni di questa guida*

Le amministrazioni locali italiane, firmatarie della Carta di Aalborg, sono ormai più di 35, ma questo numero non rappresenta lo specchio fedele della situazione italiana. Sono sicuramente molte di più le amministrazioni e le comunità locali che in questi anni si sono confrontate sul tema della sostenibilità e che soprattutto hanno messo in pratica o avviato iniziative concrete e positive. Così come non tutte le amministrazioni locali firmatarie della Carta hanno poi effettivamente dato seguito agli impegni sottoscritti (in alcuni casi semplicemente perché è cambiato l'assessore o la Giunta che aveva assunto l'impegno).

Ciò che è certo è che nel nostro paese esperienze che si possano definire di Agenda 21 locale (nei termini descritti al precedente paragrafo) sono numericamente molto poche, ancora agli inizi o incompiute, e soprattutto poco note o oggetto di confronto tra le diverse città coinvolte. Nei prossimi capitoli questi pochi esempi italiani verranno citati (e parzialmente descritti) anche allo scopo di fornire indicazioni utili su come sia possibile sviluppare concretamente l'Agenda 21 Locale in Italia, tenendo conto delle sue specifiche condizioni ambientali, culturali e istituzionali, senza illudersi che ciò che è stato possibile realizzare a Leicester o a Friburgo sia automaticamente riproponibile a Parma o a Lecce (e viceversa).

Se si inserisse con decisione in questo processo, l'Italia potrebbe ovviamente, giocare un ruolo di punta in Europa, per una tradizione antica di cui ancora gode, legata alla propria struttura territoriale e urbana che vede, almeno in gran parte del suo territorio, città di dimensioni contenute, compatte, con insediamenti misti, dotate di rilevanti risorse ambientali e qualità urbana, governate da buone amministrazioni locali e da comunità di interessi sociali con un buon senso di appartenenza.

L'oggettivo ritardo a cui abbiamo accennato è probabilmente dovuto a molte ragioni, tra loro diverse, sulle quali sarebbe senz'altro utile indagare, ma che è sicuramente difficile sintetizzare in poche parole. Schematicamente

---

<sup>7</sup> Riportate per esteso in Allegato 1 e 2

<sup>8</sup> DGXI – 10/11/98, COM (1998) 605 final

DOCUMENTI

# LA CARTA DI AALBORG

## Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile

*Approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg, Danimarca il 27 maggio 1994*

### PARTE I

#### DICHIARAZIONE DI PRINCIPIO: LE CITTA' EUROPEE PER UN MODELLO URBANO SOSTENIBILE

##### I. 1. Il ruolo delle città europee

*Le città europee firmatarie della presente carta affermano di essere appartenute nei secoli ad imperi, stati nazionali e regimi e di essere ad essi sopravvissute in quanto centri di vita sociale, supporto delle rispettive economie e custodi di un patrimonio fatto di cultura e tradizione. Assieme alle famiglie e alle collettività locali le città sono l'elemento fondamentale delle società e degli Stati e sono i centri in cui si sono sviluppati l'industria, l'artigianato, il commercio, l'istruzione e l'amministrazione.*

*Riconoscono la propria responsabilità, dovuta all'attuale stile di vita urbano, in particolare ai modelli di divisione del lavoro e delle funzioni, degli usi territoriali, dei trasporti, della produzione industriale ed agricola, del consumo, delle attività ricreative e quindi al livello di vita, per quanto riguarda molti dei problemi ambientali che l'umanità si trova ad affrontare. Ciò assume particolare rilievo se si tiene presente che l'80% della popolazione europea vive in aree urbane.*

*Constatano che gli attuali livelli di sfruttamento delle risorse dei paesi industrializzati non possono essere raggiunti dall'intera popolazione esistente e tantomeno dalle generazioni future senza distruggere il capitale naturale.*

*Sono convinte dell'impossibilità di arrivare ad un modello di vita sostenibile in assenza di collettività locali che si ispirino ai principi della sostenibilità. L'amministrazione locale si colloca ad un livello prossimo a quello in cui vengono percepiti i problemi ambientali e il più vicino ai cittadini, e condivide a tutti i livelli con i governi la responsabilità del benessere dei cittadini e della conservazione della natura. Le città svolgono pertanto un ruolo fondamentale nel processo di cambiamento degli stili di vita e dei modelli di produzione, di consumo e di utilizzo degli spazi.*

##### I. 2 Il concetto e i principi della sostenibilità

*Le città riconoscono che il concetto dello sviluppo sostenibile fornisce una guida per commisurare il livello di vita alle capacità di carico della natura. Pongono tra i loro obiettivi giustizia sociale, economie sostenibili e sostenibilità ambientale. La giustizia sociale dovrà necessariamente fondarsi sulla sostenibilità e l'equità economica, per le quali è necessaria la sostenibilità ambientale.*

*Sostenibilità a livello ambientale significa conservare il capitale naturale. Ne consegue che il tasso di consumo delle risorse materiali rinnovabili, di quelle idriche e di quelle energetiche non deve eccedere il tasso di ricostituzione rispettivamente assicurato dai sistemi naturali e che il tasso di consumo delle risorse non rinnovabili non superi il tasso di sostituzione delle risorse rinnovabili sostenibili. Sostenibilità dal punto di vista ambientale significa anche che il tasso di emissione degli inquinanti non deve superare la capacità dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo di assorbire e trasformare tali sostanze.*

*Inoltre, la sostenibilità dal punto di vista ambientale implica la conservazione della biodiversità, della salute umana e delle qualità dell'atmosfera, dell'acqua e dei suoli a livelli sufficienti a sostenere nel tempo la vita e il benessere degli esseri umani nonché degli animali e dei vegetali.*

##### I. 3 Strategie locali per un modello urbano sostenibile

*Le città sono convinte di rappresentare la più ampia unità in grado di affrontare inizialmente i molti squilibri urbani, da quelli architettonici a quelli sociali, economici, politici, ambientali e delle risorse naturali che oggi affliggono il mondo e, al tempo stessa, la scala più piccola alla quale i problemi possono essere risolti positi-*



vamente in maniera integrata, olistica e sostenibile. Ogni città ha la sua specificità e pertanto occorre che ciascuna trovi la propria via alla sostenibilità. Il loro compito è quello di integrare i principi della sostenibilità nelle rispettive politiche e partire dalle risorse delle diverse città per costruire appropriate strategie locali.

#### **I. 4 La sostenibilità come processo locale e creativo per la ricerca dell'equilibrio**

Le città riconoscono che la sostenibilità non rappresenta uno stato né una visione immutabili, ma piuttosto un processo locale, creativo e volto a raggiungere l'equilibrio che abbraccia tutti i campi del processo decisionale locale. Esso genera una continua verifica nella gestione delle città per individuare le attività che spingono il sistema urbano verso l'equilibrio e quelle che lo allontanano dall'equilibrio. Costruendo la gestione della città sulle informazioni raccolte attraverso tale processo, si comprende che la città funziona come un tutto organico e gli effetti di tutte le attività significative divengono manifesti. Una procedura di gestione che si fondi sulla sostenibilità consente di prendere decisioni non solo sulla base degli interessi degli attuali fruitori, ma anche delle generazioni future.

#### **I. 5 Risolvere i problemi attraverso soluzioni negoziate**

Le città riconoscono che non si possono permettere di trasferire i problemi all'ambiente esterno né di lasciarli in eredità ai posteri. Pertanto i problemi e gli squilibri interni alle città devono essere ricondotti all'equilibrio nell'ambito del livello in cui si verificano o assorbiti da una più vasta entità a livello regionale o nazionale. Ciò corrisponde al principio della risoluzione dei problemi attraverso soluzioni negoziate. L'applicazione di tale principio lascerà ad ogni città ampia libertà di stabilire la natura delle proprie attività.

#### **I. 6 L'economia urbana verso un modello sostenibile**

Le città riconoscono che il capitale di risorse naturali, atmosfera, suolo, acqua e foreste è divenuto il fattore limitante del loro sviluppo economico e che pertanto è necessario investire in questo capitale. Ciò comporta in ordine di priorità:

- investire nella conservazione del rimanente capitale naturale, ovvero acque di falda, suoli, habitat per le specie rare;
- favorire la crescita del capitale naturale riducendo l'attuale livello di sfruttamento, in particolare per quanto riguarda le energie non rinnovabili;
- investire per ridurre la pressione sul capitale di risorse naturali esistenti attraverso un'espansione di quello destinato ad usi antropici, ad esempio gli spazi verdi per attività ricreative all'interno delle città, in modo da ridurre la pressione sulle foreste naturali;
- migliorare l'efficienza dell'uso finale dei prodotti, ad esempio utilizzando edifici efficienti dal punto di vista energetico e modalità di trasporto urbano non nocive per l'ambiente.

#### **I. 7 L'equità sociale per un modello urbano sostenibile**

Le città sono consapevoli del fatto che i poveri costituiscono le principali vittime dei problemi ambientali (inquinamento acustico ed atmosferico causato dal traffico, carenza di spazi ricreativi, abitazioni malsane, carenza di spazi all'aperto) e, al tempo stesso, sono la parte della popolazione che dispone di meno possibilità per risolvere tali problemi. L'ineguale distribuzione della ricchezza è causa di comportamenti insostenibili e, al tempo stesso, della rigidità a modificarli. Le città intendono integrare i bisogni sociali fondamentali dei cittadini ad adeguati programmi sanitari, occupazionali ed abitativi, con la protezione ambientale. Esse intendono imparare dalle iniziali esperienze di stili di vita sostenibili in modo da poter agire per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini piuttosto che favorire semplicemente una massimizzazione dei consumi.

L'obiettivo è quello di creare posti di lavoro che contribuiscano alla sostenibilità della collettività e quindi a ridurre la disoccupazione. Nel tentativo di creare nuovi posti di lavoro gli effetti di ogni possibile attività saranno valutati in termini di sostenibilità allo scopo di favorire la creazione di posti di lavoro a lungo termine e di prodotti durevoli, nel rispetto dei principi della sostenibilità.

## **I. 8 Modelli sostenibili di uso del territorio**

*Le città riconoscono l'importanza dell'adozione da parte degli enti locali di efficienti politiche di pianificazione dello sviluppo degli usi territoriali che comprendano una valutazione ambientale strategica di tutti i progetti. Esse approprieranno dei vantaggi di scala per fornire trasporti pubblici ed energia in modo efficiente grazie all'elevata densità, mantenendo al tempo stesso una dimensione umana dello sviluppo. Sia nell'attuazione di programmi di restauro urbano nelle aree cittadine, sia nella pianificazione di nuovi quartieri si punterà a sviluppare molteplici funzioni, in modo da ridurre il bisogno di mobilità. Il concetto di equa interdipendenza regionale dovrebbe consentire di equilibrare i flussi tra città e campagna e impedire alle città il puro sfruttamento delle risorse delle aree circostanti.*

## **I. 9 Modelli sostenibili di mobilità urbana**

*Le città si impegneranno per migliorare l'accessibilità e sostenere il benessere sociale e lo stile di vita urbano pur riducendo la mobilità. E' divenuto ormai imperativo per una città sostenibile ridurre la mobilità forzata e smettere di promuovere e sostenere l'uso superfluo di veicoli a motore. Sarà data priorità a mezzi di trasporto ecologicamente compatibili (in particolare per quanto riguarda gli spostamenti a piedi, in bicicletta e mediante mezzi pubblici) e sarà messa al centro degli sforzi di pianificazione la realizzazione di una combinazione di tali mezzi. I mezzi di trasporto individuali dovrebbero avere nelle città una funzione ausiliaria per facilitare l'accesso ai servizi locali e mantenere le attività economiche della città.*

## **I. 10 Responsabilità riguardanti il clima a livello planetario**

*Le città sono consapevoli del fatto che i gravi rischi che il riscaldamento del globo terrestre presenta sia per l'ambiente naturale che per quello antropizzato, nonché per le generazioni future, richiedono una risposta che sia in grado di stabilizzare e successivamente ridurre le emissioni di gas serra nell'atmosfera nel più breve tempo possibile. Pari importanza riveste la protezione delle risorse mondiali in termini di biomassa, quali le foreste e il fitoplancton, che svolgono un ruolo essenziale nel ciclo del carbonio del nostro pianeta. L'abbattimento delle emissioni generate da combustibili fossili richiederà politiche ed iniziative basate su una adeguata comprensione delle alternative e dell'ambiente urbano in quanto sistema energetico. Le fonti rinnovabili di energia rappresentano la sola alternativa sostenibile.*

## **I. 11 Prevenzione dell'inquinamento degli ecosistemi**

*Le città sono consapevoli del fatto che sempre maggiori quantità di sostanze tossiche e nocive vengono riversate nell'atmosfera, nell'acqua, nel suolo e nel cibo e costituiscono pertanto una crescente minaccia alla salute umana e agli ecosistemi. Sarà fatto ogni sforzo per impedire ulteriori inquinamenti e prevenirli alla fonte.*

## **I. 12 L'autogoverno locale come preconditione**

*Le città ritengono di possedere la forza, la conoscenza e il potenziale creativo per sviluppare modi di vita sostenibili e progettare e gestire le città compatibilmente con un modello urbano sostenibile. I rappresentanti democraticamente eletti delle collettività locali sono pronti ad assumersi la responsabilità di riorganizzare le città in base a criteri di sostenibilità. La capacità delle città di raccogliere questa sfida dipende dai diritti di autogoverno che vengono loro riconosciuti a livello locale conformemente al principio della sussidiarietà. E' essenziale che gli enti locali dispongano di poteri sufficienti e di una base finanziaria solida.*

## **I. 13 Il ruolo fondamentale dei cittadini e il coinvolgimento della Comunità**

*Le città si impegnano a rispettare le raccomandazioni dell'Agenda 21, il documento chiave approvato all'Earth Summit di Rio de Janeiro, affinché i progetti dell'Agenda 21 a livello locale vengano sviluppati in collaborazione con tutti i settori delle rispettive collettività: cittadini, attività economiche, gruppi di interesse. Esse riconoscono la necessità enunciata nel Quinto programma di azione a favore dell'ambiente dell'Unione europea "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" di condividere le responsabilità dell'attuazione del programma tra tutti i settori della Comunità. Esse fonderanno, pertanto, la loro azione sulla cooperazione fra tutti gli attori interessati e faranno sì che tutti i cittadini e i gruppi interessati abbiano accesso alle informazioni e siano messi in condizioni*

*di partecipare al processo decisionale locale. Esse si preoccuperanno di predisporre opportunità di educazione e formazione alla sostenibilità non solo per i cittadini ma anche per i rappresentanti eletti e i funzionari degli enti locali.*

#### **I. 14 Strumenti amministrativi e di gestione urbana per l'attuazione di un modello sostenibile**

*Le città si impegnano ad utilizzare gli strumenti tecnici e politici disponibili per attuare un approccio alla gestione urbana che tenga conto degli ecosistemi. Si farà ricorso ad una vasta gamma di strumenti tra i quali quelli necessari per la raccolta e il trattamento dei dati ambientali e la pianificazione ambientale; strumenti normativi, economici e di informazione quali direttive, imposte e tasse; nonché meccanismi che contribuiscano ad accrescere la consapevolezza dei problemi e prevedano la partecipazione dei cittadini. Si cercherà di istituire nuovi sistemi di contabilità ambientale che consentano di gestire le risorse naturali in maniera economica analogamente alla gestione del denaro, risorsa artificiale per eccellenza.*

*Le città sono coscienti di dover basare le proprie attività decisionali e di controllo, in particolare per quanto riguarda i sistemi di monitoraggio ambientale, di valutazione degli impatti, nonché quelli relativi alla contabilità, la bilancia, alla revisione e all'informazione, su diversi tipi di indicatori, compresi quelli relativi alla qualità dell'ambiente urbano, ai flussi urbani, ai modelli e, ancor più importante, su indicatori di sostenibilità dei sistemi urbani.*

*Le città riconoscono che in molte città europee è già stata adottata con successo un'ampia gamma di politiche e di attività che hanno dato positivi risultati dal punto di vista ecologico. Tuttavia, tali strumenti, pur concorrendo alla riduzione delle pressioni in direzione insostenibile, non comportano di per sé un'inversione di marcia della società in direzione della sostenibilità. Le città, ancora una volta, con la loro solida base ecologica attuale, si trovano in ottima posizione per compiere il passo decisivo e integrare tali politiche ed attività nel processo amministrativo per gestire le economie urbane locali attraverso un ampio processo improntato alla sostenibilità. Nell'ambito di tale processo le città sono chiamate a sviluppare le proprie strategie, ad attuarle e a scambiarsi reciprocamente informazioni ed esperienze.*

## **PARTE II**

### **LA CAMPAGNA DELLE CITTÀ EUROPEE SOSTENIBILI**

*Le città europee firmatarie della presente carta si muoveranno di concerto verso un modello sostenibile grazie ad un processo di apprendimento basato sull'esperienza e sugli esempi locali che hanno dato risultati positivi. Esse si stimoleranno a vicenda ad adottare piani di azione di lungo periodo a livello locale (programmi locali dell'Agenda 21), rafforzando a tal fine la cooperazione tra gli enti locali e inserendo tale processo nel quadro degli interventi dell'Unione europea a favore dell'ambiente urbano.*

*Si dà pertanto avvio alla Campagna delle città europee sostenibili volta a incoraggiare e sostenere le città che perseguono attivamente un modello urbano sostenibile. La fase iniziale di tale campagna avrà una durata di due anni, al termine della quale sarà effettuata una valutazione dei risultati ottenuti nell'ambito della II Conferenza delle città europee sostenibili, che sarà organizzata nel 1996.*

*Tutti gli enti locali, a livello comunale o regionale, e tutte le reti europee degli enti locali sono invitati ad unirsi alla campagna approvando e sottoscrivendo la presente carta.*

*Tutte le principali reti europee degli enti locali sono invitate a prendere parte al coordinamento della campagna. Sarà istituito un comitato di coordinamento formato dai rappresentanti di tali reti. Sarà inoltre trovato un accordo per quegli enti locali che non partecipano ad alcuna rete.*

*La campagna prevede come principali attività:*

- *favorire il sostegno reciproco tra le città europee per quanto riguarda la progettazione, lo sviluppo e l'applicazione di politiche orientate alla sostenibilità;*
- *raccogliere e diffondere informazioni sugli esempi positivi a livello locale;*
- *promuovere il principio della sostenibilità presso altri enti locali;*
- *aumentare il numero di città che sottoscrivono la carta;*
- *organizzare annualmente un premio per la "città sostenibile";*

- fornire alla Commissione europea suggerimenti relativi alle varie politiche;
- fornire materiale per le relazioni sulle città sostenibili del gruppo di esperti per l'ambiente urbano;
- sostenere gli amministratori locali nell'attuazione delle raccomandazioni e norme emanate in questo settore dall'Unione europea;
- pubblicare un bollettino di informazione della campagna.

*Tali attività richiedono l'istituzione di un coordinamento della campagna.*

*Altre organizzazioni sono invitate a sostenere attivamente la campagna.*

### **PARTE III**

#### **L'IMPEGNO NEL PROCESSO D'ATTUAZIONE DELL'AGENDA 21 A LIVELLO LOCALE: piani locali d'azione per un modello urbano sostenibile**

*Le città europee firmatarie della presente carta si impegnano, sottoscrivendo la presente carta e partecipando alla campagna delle città europee sostenibili, a promuovere, nelle rispettive collettività, il consenso sull'Agenda 21 a livello locale entro la fine del 1996, in conformità con quanto stabilito dall'articolo 28 dell'Agenda 21 concordata all'Earth Summit tenutosi a Rio nel giugno 1992. I singoli piani locali di azione contribuiranno all'attuazione del Quinto programma di azione a favore dell'ambiente dell'Unione europea "Per uno sviluppo durevole e sostenibile". Il processo legato all'Agenda 21 a livello locale si svilupperà lungo le linee indicate nella prima parte della presente carta.*

*Si propone che il processo di definizione dei piani locali di azione comprenda le seguenti fasi:*

- *individuazione degli schemi finanziari e di programmazione esistenti, nonché di ogni altro piano e programma;*
- *individuazione sistematica, da realizzarsi facendo ampio ricorso alla consultazione dei cittadini, dei problemi e delle rispettive cause;*
- *attribuzione di priorità per affrontare i problemi individuati;*
- *formazione di un punto di vista comune per quanto riguarda il modello sostenibile di collettività attraverso un processo di partecipazione che coinvolga tutti i settori interessati;*
- *valutazione delle opzioni strategiche alternative;*
- *adozione di piani locali di azione a lungo termine orientati alla sostenibilità e che comprendano obiettivi misurabili;*
- *programmazione dell'attuazione del piano, compresa la realizzazione di uno scadenziario e l'attribuzione delle diverse responsabilità tra le parti;*
- *istituzione di sistemi e procedure di relazione e monitoraggio dell'attuazione del piano.*

*Occorrerà esaminare se i meccanismi decisionali interni ai vari enti locali adatti e sufficientemente efficienti da consentire lo sviluppo del processo relativo all'Agenda 21 a livello locale, ivi compreso i piani locali di azione a lungo termine orientati alla sostenibilità. Potrebbero essere necessari degli sforzi per migliorare le capacità degli enti in questione prevedendo in particolare il riesame degli accordi politici, delle procedure amministrative, delle attività sociali e interdisciplinari, della disponibilità di risorse umane e cooperazione tra diversi enti locali, ivi comprese le associazioni e le reti.*

LA CAMPAGNA DELLE CITTÀ EUROPEE SOSTENIBILI

Rue du Cornet 22 B – 1040 Brussels

Tel. +32-2/230 53 51 Fax + 32-2/230 88 50

*Firmato ad Aalborg, Danimarca, il 27 maggio 1994*

# **LA CARTA DI FERRARA**

## **Coordinamento Agende 21 locali italiane**

*Ferrara, 29 aprile 1999*

### **PREMESSO CHE**

- *A livello internazionale ad oggi circa 400 comunità locali hanno sottoscritto la Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, elaborata durante la prima conferenza europea ad Aalborg (1994), impegnandosi quindi ad attuare a livello locale l'Agenda 21 elaborata a Rio de Janeiro (1992), ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile, e a supportare la Campagna Europea delle Città Sostenibili;*
- *A livello nazionale, ad oggi sono circa una trentina le autorità locali italiane ad aver aderito alla Carta di Aalborg che, come ribadito nella Carta di Lisbona (1996), costituisce uno dei punti di partenza più validi per l'attivazione di una Agenda 21 Locale; in Italia sono, inoltre, già state avviate in questi anni e si stanno preparando attualmente diverse iniziative e processi partecipati per l'attivazione di processi di Agenda 21 Locale da parte di Autorità locali a livello comunale, provinciale e regionale;*
- *Hanno avuto luogo ad oggi tre delle quattro Conferenze Regionali organizzate per il biennio 1998/1999 all'interno della Campagna Europea Città Sostenibili in preparazione della terza Conferenza Pan Europea, che si terrà ad Hannover nel febbraio del 2000, con il supporto dei network internazionali attivi nei processi di Agenda 21 (ICLEI, UTO, CEMR, WHO, EUROCITIES). Le Conferenze Regionali hanno lo scopo di fornire una visione chiara delle esigenze di ciascuna regione in termini di sostenibilità urbana attraverso la ricognizione dei progressi fatti e degli ostacoli incontrati dalle autorità locali nell'implementazione delle proprie politiche e dei piani di azione verso la sostenibilità;*
- *Durante la Conferenza Euromediterranea di Siviglia, le autorità locali italiane presenti hanno manifestato un'esigenza di coordinamento e di maggiore interscambio di informazioni ed esperienze per promuovere e supportare i processi di Agenda 21 Locale;*
- *A seguito del manifestarsi di tale esigenza, il 4 marzo 1999 ha avuto luogo a Modena un incontro al quale hanno partecipato una cinquantina di rappresentanti di circa 30 Enti locali, i quali hanno condiviso l'obiettivo di dar vita ad un Coordinamento Nazionale delle amministrazioni locali già impegnate (o comunque interessate a) nella elaborazione della propria Agenda 21 Locale, rivelando l'esigenza di una "rete" che faciliti gli scambi ed eroghi una serie di servizi;*

### **LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE RIUNITE A FERRARA IL 29 APRILE 1999 DANNO VITA AL COORDINAMENTO AGENDE 21 LOCALI ITALIANE CHE ASSUME I SEGUENTI IMPEGNI**

- *promuovere i processi di Agenda 21 Locale in Italia;*
- *monitorare, diffondere e valorizzare le esperienze positive in corso, al fine di identificare "modelli" di riferimento di Agenda 21 Locale a livello comunale, provinciale e regionale;*
- *favorire e potenziare lo scambio di informazioni sui temi relativi all'Agenda 21 Locale tra gli Enti pubblici e gli operatori coinvolti, e diffondere la diffusione di studi sul tema condotti e/o in corso di elaborazione da parte di Organismi pubblici e centri di ricerca esteri ed italiani;*
- *attivare momenti di formazione per gli apparati tecnici delle amministrazioni interessate;*
- *facilitare e promuovere occasioni per la costituzione di "partenariat" su progetti di Agenda 21 Locale e candidature a progetti europei;*



- *sviluppare aree di ricerca, confronto e approfondimento tematico su temi di rilevante interesse nell'attivazione del processo di Agenda 21 Locale;*
- *sollecitare il coinvolgimento delle Amministrazioni Pubbliche all'interno dei network internazionali ed europei attivi nel processo di agenda 21 (ICLEI, FMCU, UTO, EUROCITIES, WHO, Campagna Europea Città Sostenibili);*
- *concorrere alla costruzione di un "contributo" italiano al movimento internazionale di Agenda 21, in particolare in previsione dell'importante appuntamento della Conferenza Pan Europea di Hannover del febbraio 2000, per il quale i vari network citati sollecitano una presenza italiana quanto più integrata e coordinata possibile nell'ambito di una più marcata caratterizzazione delle Agende 21 Locali mediterranee;*
- *operare una ricognizione periodica ed una conseguente diffusione di informazioni riguardo attività e studi condotti e/o in corso di elaborazione sui temi relativi all'Agenda 21 ad opera di organismi quali Unione Europea, Ministero dell'Ambiente, ANPA, ENEA, Regioni, ecc..*

Il Coordinamento si articola operativamente in una Segreteria tecnica Organizzativa e in Gruppi di Lavoro tematici, luogo di confronto e approfondimento su alcuni temi specifici.

Le prime proposte operative attivate dal Coordinamento del perseguimento delle proprie finalità si traducono nelle seguenti azioni:

- *realizzazione di una versione italiana del Bollettino della Campagna Europea Città Sostenibili che includa una sezione riservata specificatamente alle realtà italiane;*
- *realizzazione di una banca dati di "buone pratiche" con una sezione "Agenda 21 Locale e sostenibilità" (in questo caso si propone la valorizzazione di canali già attivi, quali il sito O.P.E.R.A. del Comune di Ferrara o l'attivazione di un apposito sito Web dedicato al Coordinamento nazionale Agende 21 Locali);*
- *formazione dei seguenti gruppi di lavoro tematici con il contributo di diverse tipologie di enti (Regioni, Provincie, Città metropolitane, Comuni medi e piccoli o associazioni intercomunali), e predisposizione di un programma di lavoro strutturato con definizione di obiettivi, tempi e scadenze.*

- *gruppo 1 – rapporto Piano Azione Locale e A21 / altri strumenti di pianificazione e programmazione esistenti*
- *gruppo 2 – partecipazione, gestione Forum, ricerca partenariato;*
- *gruppo 3 – uso funzionale degli indicatori di sostenibilità.*

La proposta operativa prevede di formare e attivare i gruppi già nell'incontro del 29 aprile, utilizzando un approccio a rete che individui "casi di eccellenza" i quali di volta in volta divengano referenti e coordinatori di ciascun gruppo specifico. In prima approssimazione vengono proposti i seguenti referenti:

- *gruppo 1 – Provincia di Torino, Comune di Bologna*
- *gruppo 2 – provincia e Comune di Modena, Comune di Ferrara;*
- *gruppo 3 – Comuni di Pavia e Bologna.*

# APPENDICE

## **IL PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE DELLA PROVINCIA DI TORINO**

---

**giugno 1998  
marzo 1999**

### **Messa a punto della Proposta di Piano**

Assessorato Ambiente  
Consulenti (Ambiente Italia)  
in collaborazione con altri  
assessorati, i diversi servizi  
interni della Provincia ed Enti  
esterni

Ricognizione sullo stato dei problemi  
(qualità, pressione)

Ricognizione sulle politiche e le  
azioni in corso

Predisposizione della proposta  
preliminare del Piano d'Azione

**marzo 1999  
2000**

### **Avvio del Processo di AGENDA XXI**

Presentazione della proposta  
preliminare del Piano d'Azione

Presentazione degli obiettivi  
del Processo

Definizione del ruolo del  
Forum

**STUDI PER LA REDAZIONE DELLA  
PROPOSTA  
DI PIANO D'AZIONE PER LA  
SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE  
DELLA PROVINCIA DI TORINO**

**PIANO DI LAVORO**

**ATTIVITA' 0. Avvio e impostazione delle attività**

**ATTIVITA' 1. Censimento e analisi delle azioni e dei progetti in corso.**

**ATTIVITA' 2. Analisi "speditiva" dello stato dei problemi ambientali e della pressione esercitata sull'ambiente dalle diverse attività umane**

**ATTIVITA' 3. Censimento degli attori sociali e istituzionali e delle risorse disponibili**

**ATTIVITA' 4. Definizione della proposta di indicatori per il monitoraggio permanente della capacità di risposta, dello stato dell'ambiente, della pressione dell'ambiente.**

**ATTIVITA' 5. Identificazione delle necessità e opportunità di intervento**

**ATTIVITA' 6. Definizione della proposta di obiettivi di sostenibilità ambientale**

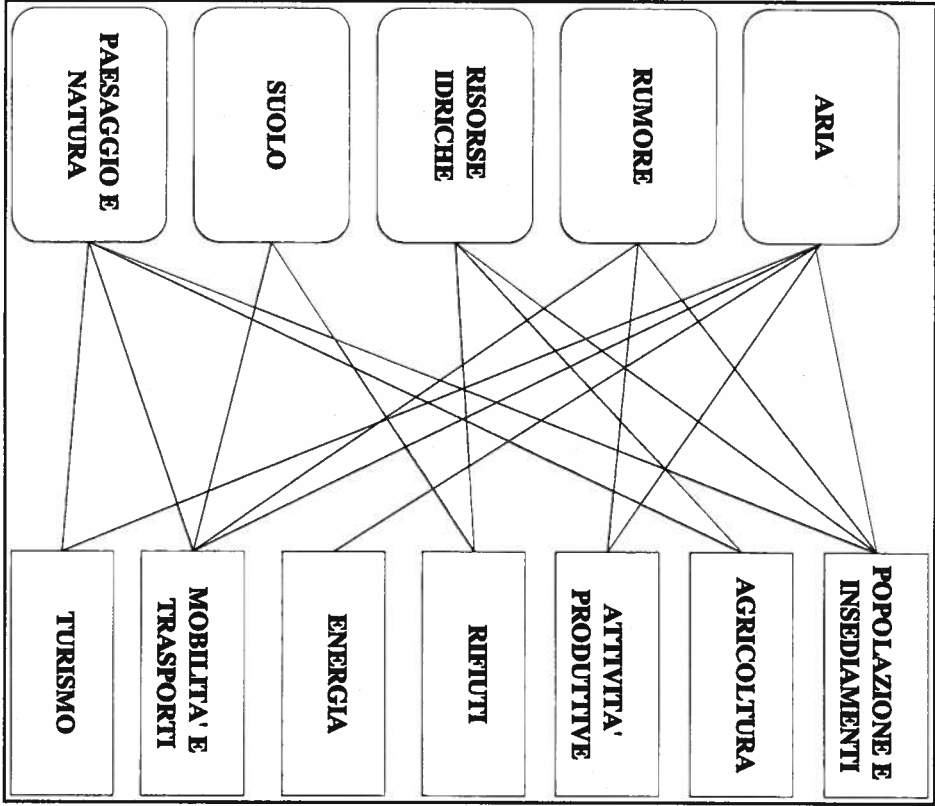
**ATTIVITA' 7. Predisposizione della Proposta di Piano d'Azione ambientale**

**ATTIVITA' 8. Predisposizione di Linee guida per la promozione delle Agende 21 locali nei comuni della provincia di Torino.**

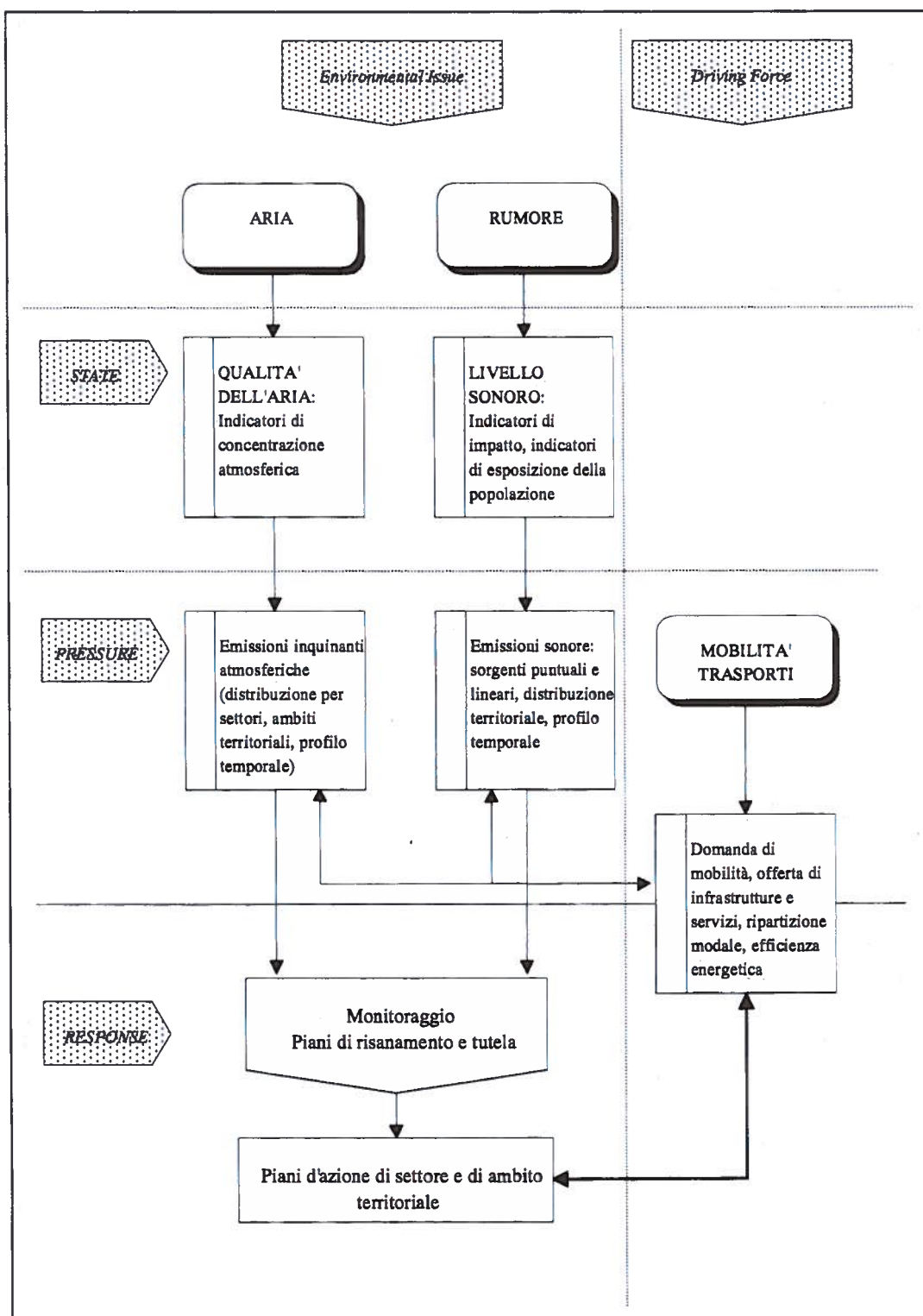


**PROVINCIA DI TORINO**

**ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO: COMPONENTI AMBIENTALI E DRIVING FORCES**

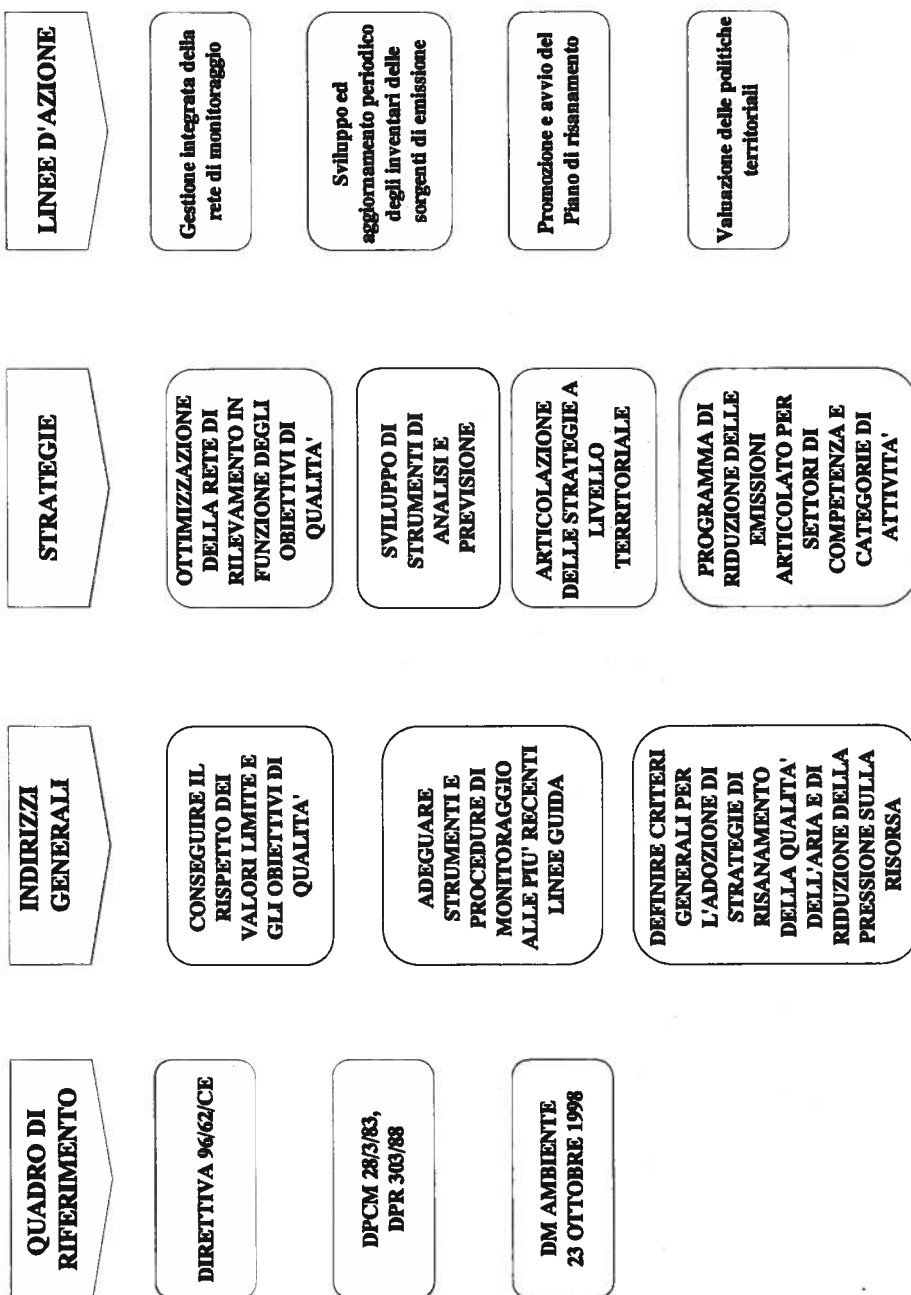


**PROPOSTA DI PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE**



# PROVINCIA DI TORINO

## ARIA



## RIFIUTI

OBIETTIVI	TARGET
<p>□ Minimizzazione della produzione di rifiuti e riduzione drastica dell'utilizzo di discariche, come previsto dalla normativa nazionale.</p>	<p>⇒ In particolare la normativa nazionale vigente (Decreto Ronchi, DL n. 22/5.2.97, in attuazione a Dir. CEE sui rifiuti) prevede l'eliminazione del loro utilizzo a partire dal 2000 per rifiuti non inerti o non sottoposti a trattamenti termici o biologici.</p>
<p>□ Aumento della Raccolta Differenziata di RSU, come previsto dalla normativa nazionale.</p>	<p>⇒ In particolare la normativa nazionale vigente (Decreto Ronchi) prevede il raggiungimento di una quota di RD pari al 15% entro il 1999, al 25% entro il 2001 e al 35% entro il 2003.</p>
<p>□ Attuazione delle competenze in materia e avvio di azioni positive mirate al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla normativa.</p>	<p>⇒ Gli indirizzi generali della politica di gestione dei rifiuti della Provincia di Torino sono identificati dal Programma Provinciale approvato dal Consiglio Provinciale (settembre 98) che prevede interventi di ottimizzazione del sistema tecnologico e gestionale, promozione della minimizzazione rifiuti anche attraverso strumenti tariffari ed autorizzati, massimizzazione del recupero, ecc. Per i dettagli si veda Capitolo Rifiuti.</p>

---

## PROPOSTA DI PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE

## **STRUMENTI INNOVATIVI**

### **Indirizzi generali**

- rafforzare la capacità di governare localmente “verso lo sviluppo sostenibile” e di praticare una più forte integrazione delle politiche da parte delle amministrazioni locali (*governance*);
- rafforzare la capacità degli attori locali di contribuire positivamente allo sviluppo sostenibile, e quindi promuovere il loro coinvolgimento nei processi decisionali e nell’azione diretta (*empowerment*).

### **Proposte di strategie**

In particolare le Strategie cui si intende fare riferimento sono le seguenti:

- Il rafforzamento del tradizionale potere di controllo autorizzazione e sanzione verso un suo utilizzo come leva per diffondere “buone pratiche”;
- L’orientamento in senso sostenibile della pianificazione di settore e l’adozione di strumenti di pianificazione e gestione integrata;
- La valorizzazione degli strumenti premianti o di incentivo/disincentivo e l’orientamento in senso ambientale delle risorse pubbliche e private;
- La promozione di attività di formazione, informazione, sensibilizzazione e *partnership* mirate alla sostenibilità.



## **LA PROPOSTA DI PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DELLA PROVINCIA DI TORINO**

I diversi capitoli mantengono per quanto possibile una struttura omogenea, essenzialmente articolata nei seguenti paragrafi:

- ◇ Introduzione (le ragioni dell'intervento ambientale);
- ◇ Situazione in Provincia di Torino (caratteristiche, criticità, opportunità);
- ◇ Quadro di riferimento (programmi europei, normativa nazionale e regionale);
- ◇ Indirizzi generali;
- ◇ Proposte di strategie;
- ◇ Proposte di linee d'azione