

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

**Schema di
Osservazioni e Proposte**

**Sullo stato di attuazione
dell'Agenda XXI locale in Italia**

Relatore: cons. Claudio Falasca

**Assemblea
29 marzo 2001**

1. PREMESSA

- 1.1 Le città europee *"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 e 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"*.
- 1.2 Le città europee *"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"*.
- 1.3 Queste citazioni sono riprese dalla Carta di Aalborg, sottoscritta nel 1994 nell'ambito della Conferenza europea sulle città sostenibili, sulla base degli indirizzi della Conferenza di Rio '92.
- 1.4 Nella volontà dei sottoscrittori della carta l'Agenda altro non è che *"le cose da fare nel XXI secolo"* da parte delle comunità locali. Da qui Agenda 21 locale, cioè quel processo che, sulla base delle emergenze e criticità locali, deve portare a elaborare e realizzare i piani di risanamento ambientale da parte dei governi locali, generando cambiamenti concreti nell'organizzazione sia del territorio che della vita quotidiana di chi produce e consuma.

2. OSSERVAZIONI.

- 2.1 Essa deve essere intesa innanzitutto come "processo". Le Agende 21 non sono e non debbono essere "libri dei sogni" elenchi di speranze o programmi calati dall'alto. Esse sono un'"agenda", appunto, innanzitutto condivisa e partecipata e nello stesso tempo, finalizzata a rendere progressivamente e decisamente sempre più sostenibile i nostri modelli di produzione e di consumo.
- 2.2 Da questo ne discende che due questioni sono fondamentali nello sviluppo delle Agende 21: la prima è la condivisione del concetto di sostenibilità, e in quest'ambito il rapporto qualità/competitività; la seconda è la qualità dei processi

partecipativi e conseguentemente il ruolo dei cittadini e delle organizzazioni sociali come soggetti attivi nella costruzione delle politiche.

2.3. La sostenibilit 

- 2.3.1 Il connotato di forte novit  che deve essere messo in evidenza   quello di guardare alla sostenibilit  come ad un concetto complesso e quindi non solo in funzione di obiettivi ambientali, ma anche economici, sociali ed istituzionali.
- 2.3.2 Questa interpretazione della sostenibilit    ricca di implicazioni che troppo spesso vengono superficialmente o opportunisticamente accantonate sia da parte dei suoi fautori che dei suoi detrattori. Tuttavia pur considerando la pluralit  di approcci ed opzioni, politici e teorici, che caratterizzano i tentativi di formalizzare il concetto, occorre convenire che la sostenibilit    comunque incompatibile non solo con il degrado delle risorse naturali, ma anche con la violazione della dignit  e libert  umana, con la povert  e il declino economico.
- 2.3.3 Un percorso di sviluppo sostenibile deve perci  integrare e rappresentare la complessit  dei vari elementi che qualificano e determinano lo sviluppo stesso. Allargare il concetto di sostenibilit  ad altre dimensioni oltre quella ambientale non deve quindi significare fare una pura giustapposizione tra domande sociali, ambientali ed economiche. In questo modo si rischierebbe di indebolire la forza e la coerenza di una idea cominciando con il ricercare il punto di compromesso al ribasso tra i vari obiettivi invece di ricercare la loro integrazione. Occorre invece ricercare sempre il punto di sintesi alto tra dimensioni che solo superficialmente potrebbero apparire in contrapposizione

2.4 La partecipazione

- 2.4.1 Il coinvolgimento dei diversi soggetti sociali presenti in un dato territorio   individuato come un snodo strategico delle politiche dello sviluppo sostenibile. Su questo punto tanto l'ONU quanto l'UE considerano la condivisione partecipata delle scelte politiche una condizione per la loro riuscita.
- 2.4.2 Il superamento di metodologie dirigistiche a favore di metodologie preventive e partecipative   una delle premesse dello stesso prossimo *"VI piano di azione per lo sviluppo sostenibile"* in corso di elaborazione.
- 2.4.3 Dalle esperienze di Agenda XXI locale c'  per  da mettere in luce un aspetto che acquista un grande interesse proprio in questa fase di sviluppo del nostro paese, in cui si cerca con grande fatica di realizzare una struttura istituzionale incentrata su forme di federalismo cooperativo

e solidale. Dalla ricerca emerge con chiarezza che la teoria del *Policy Network* può rappresentare una più avanzata forma di governo capace di riflettere più compiutamente le mutate relazioni fra articolazioni dello Stato e società. Il peso degli interessi organizzati, la segmentazione delle competenze pubbliche, l'ingresso di nuovi soggetti rendono sempre meno fruttuose, se mai lo sono state, le tradizionali dicotomie tra Stato (controllo gerarchico) e mercato (equilibrio spontaneo). Le reti invece, intese come strutture a legame debole, caratterizzate da interconnessioni orizzontali, fiducia e reciprocità possono offrire opportunità nuove tanto sul fronte dei sistemi di regolazione del mercato quanto su quello delle gerarchie. Il Forum come luogo della messa in rete degli attori locali può rappresentare il *Policy Network* della sostenibilità locale. L'idea di un reticolo di attori, pubblici e privati, dotati di risorse qualitative e quantitative a differente potere è coerente con la mozione di partecipazione al processo di policy pubblica. In particolare è il trasferimento dell'attenzione dalle "strutture" istituzionali al sistema di "relazioni" può o meno debole o istituzionalizzato o formale, che rende fortemente attuale il concetto di *Policy Network*.

2.5 Rapporto tra Agenda 21 e il sistema di programmazione locale

2.5.1 E' del tutto evidente come a partire da questi contenuti, dalla ricerca non poteva non emergere il problema del rapporto tra Agenda 21 e il sistema della programmazione locale. Nel nostro paese molti ambiti di intervento locale sono governati attraverso piani e programmi. Il sistema delle competenze istituzionali corrisponde ad un insieme di piani e programmi di diverso livello e natura molto articolata a cui, negli ultimi anni si è affiancato una nuova generazione di strumenti quali i patti territoriali, i contratti di quartiere, i contratti d'area, ecc...

2.5.2 Per alcuni di questi strumenti, in particolare quelli di ultima generazione, è possibile rilevare elementi di "simmetria" con l'Agenda 21 con particolare riferimento al principio di sostenibilità e alle forme di concertazione. E' pur vero tuttavia che nella maggior parte dei casi si tratta di simmetrie molto deboli.

2.5.3 Ed infatti, se andiamo ad analizzare come i due cardini delle Agenda 21, sostenibilità e partecipazione, vengono mediamente assunti nei sistemi di programmazione tradizionali, rileviamo in essi:

- una debole assunzione del principio della sostenibilità. L'ambiente è considerato essenzialmente come vincolo da rispettare e non come opportunità di sviluppo;
- una pratica della partecipazione più come ricerca del consenso che non come coinvolgimento "alla pari", nella determinazione di obiettivi e nelle assunzione di responsabilità;

- un coinvolgimento di soggetti sociali limitato ai soggetti più tradizionalmente riconosciuti e non coinvolge in modo allargato il mondo vasto delle associazioni no-profit e dei comitati locali;
- la conferma di un carattere settoriale e parziale e raramente la ricerca e la pratica di opportunità di integrazione e di potenziamento reciproco.

2.5.4 Secondo l'opinione di molti amministratori, questa difficoltà nella assunzione della sostenibilità e di sviluppo di strategia partecipative, almeno in parte, può essere affrontata attraverso l'Agenda 21 locale, che può cercare di colmare gli spazi ancora vuoti e innovare il sistema, interagendo direttamente con esso, così come già sta avvenendo in alcune realtà del Paese.

2.6 Rapporto tra le sedi della partecipazione e le sedi delle decisioni politiche

2.6.1 La chiarezza di questo rapporto è emerso come uno dei punti più delicati delle esperienze di Agenda XXI. Le forzature sono da ambo i lati. Da parte dei partecipanti al FORUM, i quali ritengono che le decisioni assunte in quella sede debbano essere recepite integralmente dai decisori politici (siano essi Giunta o Consiglio Comunale) e da parte dei decisori politici che spesso non motivano adeguatamente le ragioni che hanno indotto a scelte diverse da quelle maturate dal FORUM

2.6.2 In tutti e due i casi l'effetto che si produce è devastante tanto per la credibilità delle istituzioni quanto per la fiducia dei cittadini.

2.6.3 Occorre quindi che su questo problema si faccia il massimo della chiarezza da parte dei promotori di Agenda XXI locale. Stando attenti a non fare confusione sul carattere della nostro sistema democratico che vede nelle assemblee elettive l'espressione della volontà dell'insieme della collettività alla cui costruzione momenti partecipativi come il FORUM possono contribuire con idee e proposte passate al vaglio degli interessi direttamente coinvolti.

3 PROPOSTE

3.1 La costituzione di un fondo nazionale per l'Agenda 21 locale. La disponibilità di risorse certe non è vista come una condizione essenziale per l'avvio dell'Agenda. Tuttavia si riconosce, con sfumature diverse, che un sostegno ai costi di condivisione, divulgazione, diffusione ed informazione sono essenziali per rendere visibile l'Agenda 21 e di renderla realmente partecipata.

3.2 La costituzione di una cabina di regia nelle realtà dove si realizza l'esperienza.

Il tema costante di tutto il processo di decisione dell'Agenda è quello di adottare a livello strategico il principio della sostenibilità e favorire la presa in considerazione a monte degli aspetti ambientali della scelta al fine di rendere più efficaci, efficienti ed economiche tali scelte sul versante della tutela dell'ambiente, dell'equità sociale e dell'uso delle risorse. Un ostacolo a questo processo è rappresentato dalla primazia assunta in tale processo da alcuni assessori (territorio, lavori pubblici, LL.PP., ambiente, urbanistica) e del rischio che ciò crei nuove resistenze all'obiettivo dell'integrazione: per ovviare a ciò è essenziale una cabina di regia per condividere le decisioni di priorità, risorse, modalità di intervento e di comunicazione,

3.3 Il cambiamento organizzativo della P.A.

Non esiste, in linea di principio, una tipologia di organizzazione dell'Ente locale più permeabile all'Agenda: è pur vero però che le strutture a "matrice", informate alla dialettica organizzativa tra funzioni di "staff" e di "line", presentano una maggiore capacità di rispondere positivamente agli stimoli del processo. C'è da dire che in questa direzione di adeguamento della P.A. a seguito dei provvedimenti sul federalismo amministrativo e sulle semplificazioni il processo è già in corso. Da questo punto di vista probabilmente non è casuale che, come indica la ricerca, i principali sostenitori e difensori dell'Agenda siano i funzionari delle amministrazioni interessate,

3.4 I riferimenti normativi più adeguati

Un aiuto importantissimo sotto questo profilo potrebbe venire dalla approvazione della legge sulla contabilità ambientale da parte del Parlamento che il CNEL ha contribuito ad elaborare. Congiunto a tutto questo si ritiene indispensabile anche un esteso programma formativo rivolto agli operatori delle parti interessate.

3.5 Il fabbisogno educativo-formativo

3.5.1 Nel nostro paese siamo ancora abituati a sottovalutare l'importanza che ha, nella elaborazione e gestione di un programma, la preparazione culturale dei soggetti responsabili. Proprio all'interno di questa sottovalutazione si consolidano spesso gli atteggiamenti, negativi e contrari dell'autoreferenzialità e della diffusa insofferenza all'inclusione della formazione e dell'educazione all'interno e come parte della progettazione degli interventi complessi.

3.5.2 Considerando che nell'ambito dei Quadri comunitari di sostegno hanno un ampio spazio le tematiche dello sviluppo sostenibile e partecipato, e tenuto conto che una grande attenzione è data dal problema educativo/formativo, una azione di forte promozione può essere realizzata nei prossimi anni, sfruttando questa opportunità.

3.6 La trasparenza nelle relazioni con i cittadini

- 3.6.1 Una strategia partecipativa è costituita da una serie di attività che soddisfano i bisogni di partecipazione dei cittadini e consente agli organi decisionali di ottemperare ai propri compiti. Le attività per il coinvolgimento comprendono l'informazione ai cittadini e la loro possibilità di presentare osservazioni e di partecipare al processo decisionale e le relative risposte dell'amministrazione. Dal momento che queste attività costano soldi e tempo, è importante pianificarle in modo che esse raggiungano gli scopi prefissati. Rifuggendo dall'idea che possano esistere ricette per un perfetto coinvolgimento dei cittadini. Si indicano qui di seguito alcuni punti a cui prestare particolare attenzione.
- 3.6.2 Il programma: definire in un documento di intenti (per linee generali) e di obiettivi (passaggi verificabili attraverso i quali raggiungere gli scopi) il programma o il progetto. Nel documento andranno identificati gli obiettivi programmatici che non sono raggiungibili senza l'attivazione dei cittadini ed i modi attraverso i quali essi dovrebbero avere un ruolo nel determinare le condizioni per le decisioni e la loro realizzazione
- 3.6.3 Identificare il percorso decisionale del progetto: ogni progetto o atto amministrativo passa attraverso una serie di stadi decisionali che possono essere grosso modo così articolati: definizione del problema e degli obiettivi; acquisizione di informazioni (fatti e prospettive); formulazione e valutazione di alternative; definizione di un iter procedimentale; implementazione dei progetti o degli atti; valutazione e modifiche. Possibilmente il coinvolgimento dei cittadini dovrebbe iniziare al primo stadio relativo alla definizione del progetto.
- 3.6.4 Analizzare le varie tipologie di cittadini: è questa una analisi particolarmente delicata da cui deriva in larga misura la strategia da adottare. Si tratta di individuare tutti gli individui e i gruppi che sono o possono essere interessati dagli effetti del progetto, o il cui sostegno è necessario per la riuscita del progetto.
- 3.6.5 Identificare quali informazioni devono essere scambiate: anche questa è una fase che deve essere particolarmente curata, occorre predisporre una lista di problemi che devono essere discussi e di questioni da analizzare, assicurandosi che la lista di informazioni da scambiare definisca cosa deve conoscere il cittadino e cosa deve conoscere il decisore.
- 3.6.6 Definire gli obiettivi del coinvolgimento dei cittadini nelle varie fasi: è evidente che una strategia partecipativa non si riduce ad un semplice sì o no, bensì è un percorso graduale che può richiedere alle volte anche dei passi indietro. Per queste ragioni è indispensabile elaborare un documento sugli obiettivi della partecipazione per ogni gruppo di cittadini che è stato individuato e per ogni stadio della decisione.
- 3.6.7 Definire le attività necessarie per il coinvolgimento dei cittadini: tutte le attività per il coinvolgimento dei cittadini devono utilizzare più tecniche di comunicazione per dare e ricevere informazioni.
- 3.6.8 Preparare "un piano di partecipazione": è uno strumento indispensabile non solo per risparmiare tempo, ma anche per tenere tutti informati sulla razionalità e gli intenti del coinvolgimento del pubblico; perché costituisce una coerente base per attendere alle decisioni giornaliere che

2

i gestori del coinvolgimento devono assumere; perchè consente di rispondere rapidamente ai mutamenti delle circostanze o delle priorità del progetto.

- 3.6.9 Incorporare i risultati delle partecipazioni: è la fase fondamentale del percorso partecipativo in cui i vari contributi saranno portati a sintesi. Per questo si dovrà concordare con i "decisori" su come le informazioni, le valutazioni e le raccomandazioni dei cittadini dovranno essere incorporate.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
VI Commissione - Attività produttiva e Risorse Ambientali

**Relazione al documento di Osservazioni e proposte
Sullo stato di attuazione
dell'Agenda 21 locale in Italia**

Cons. Claudio Falasca

Assemblea
29 marzo 2001

Le città europee *"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 e 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"*.

Le città europee *"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"*.

Queste lunghe citazioni sono riprese dalla Carta di Aalborg, sottoscritta nel 1994 nell'ambito della Conferenza europea sulle città sostenibili, sulla base degli indirizzi della Conferenza di Rio '92.

Nella volontà dei sottoscrittori della carta l'Agenda altro non è che la *"le cose da fare nel XXI secolo"* da parte delle comunità locali. Da qui Agenda 21 locale, cioè quel processo che, sulla base delle emergenze e criticità locali, deve portare a elaborare e realizzare i piani di risanamento ambientale da parte dei governi locali, generando cambiamenti concreti nell'organizzazione sia del territorio che della vita quotidiana di chi produce e consuma.

A questo approccio, profondamente innovativo e responsabile, si è giunti attraverso un lungo e articolato percorso, per tanti versi ancora aperto.

Da quando, alla fine degli anni '60, inizia ad affermarsi la consapevolezza delle grandi tematiche ambientali, i termini della questione si sono evoluti e profondamente modificati. Se le prime iniziative erano mosse da questioni di carattere prevalentemente locale, legate alla tutela di particolari risorse, oggi l'attenzione si è giustamente spostata anche sui problemi cosiddetti "globali": l'effetto serra, la distruzione dello strato d'ozono, la concentrazione della popolazione mondiale in aree urbane sempre più congestionate e caratterizzate da livelli di qualità ambientale scadenti, la forbice che tende ad allargarsi fra redditi e consumi delle diverse aree del pianeta, solo per citare alcuni degli aspetti che impongono cambiamenti profondi nelle politiche per lo sviluppo dei paesi cosiddetti avanzati e non solo.

Le risposte attivate dagli anni '70 in poi in America ed in Europa occidentale, hanno certamente portato a profonde modificazioni delle politiche tese a combattere il degrado.

Le politiche ambientali, inizialmente orientate a ridurre essenzialmente gli effetti a valle causati dai processi produttivi e, conseguentemente, ad attivare programmi di depurazione e risanamento di ambienti inquinati, hanno progressivamente virato verso un approccio di carattere preventivo fino a comprendere, negli ultimi anni, l'urgenza e l'opportunità della integrazione tra obiettivi ambientali e politiche settoriali. Questo

anche perché, pur avendo conseguito risultati assai significativi sul fronte delle tecnologie per l'abbattimento degli inquinanti, basti pensare alle emissioni di una autovettura degli anni '70 in rapporto a quelle di una autovettura dei giorni nostri, ciò nonostante, i problemi che affliggono la qualità dell'aria nelle nostre città continuano ad essere rilevati.

Oggi non si tratta più solamente di adattare filtri e camini considerando che i livelli di emissione delle singole sorgenti inquinanti sono tali da rendere spesso difficile sotto il profilo tecnico, nonché oneroso in termini economici, il conseguimento di ulteriori quote di riduzione da parte delle tecnologie tradizionali, mentre le tecnologie alternative stentano ancora ad affermarsi.

Ecco perché le strategie ambientali, soprattutto quelle europee, vengono così sempre più finalizzate a definire scenari complessivamente sostenibili di sviluppo territoriale, sociale ed economico, anche a fronte dello sviluppo in senso industriale delle economie dei grandi paesi quali la Cina e l'India.

Ma se i grandi orientamenti strategici adottati a livello nazionale e internazionale rappresentano ovviamente il livello più adeguato a garantire una tempestiva risposta ai problemi globali, diventano però sempre più determinanti le azioni attivate a livello locale: i cittadini sono al tempo stesso inquinati ed inquinanti, l'azione individuale diventa dunque un elemento centrale delle nuove politiche ambientali, la rapidità con cui evolvono i fenomeni ambientali non ammette l'attesa passiva di soluzione decisa e promossa dall'alto. E il ruolo dei soggetti locali diventa determinante per garantire successi nel conseguimento di risultati duraturi.

Da questi concetti trae ispirazione l'Agenda 21 locale.

Essa deve essere intesa innanzitutto come "processo". Le Agende 21 non sono e non debbono essere "libri dei sogni" elenchi di speranze o programmi calati dall'alto.

Esse sono un'"agenda", appunto, innanzitutto condivisa e partecipata e nello stesso tempo, finalizzata a rendere progressivamente e decisamente sempre più sostenibile i nostri modelli di produzione e di consumo.

Da questo ne discende che due questioni sono fondamentali nello sviluppo delle Agende 21: la prima è la condivisione del concetto di sostenibilità, e in quest'ambito il rapporto qualità/competitività; la seconda è la qualità dei processi partecipativi e conseguentemente il ruolo dei cittadini e delle organizzazioni sociali come soggetti attivi nella costruzione delle politiche.

E' dalla centralità di queste due grandi questioni che nasce l'interesse del CNEL per le Agende 21 Locali. Non si tratta del fisiologico sviluppo del programma di lavoro sulle politiche ambientali su cui il CNEL ormai da anni è impegnato. Si tratta invece del riconoscimento delle Agende 21 come una occasione importante ed innovativa per esprimere quella missione del CNEL, assunta dal Presidente Larizza come indirizzo di fondo della consiliatura appena iniziata, di "*casa della mediazione sociale*" nelle politiche finalizzate a promuovere la qualità dello sviluppo economico e sociale.

Come abbiamo detto infatti uno dei cardini di fondo dell'Agenda 21 è il concetto di "sostenibilità". Il connotato di forte novità che deve essere messo in evidenza è quello di guardare alla sostenibilità come ad un concetto complesso e quindi non solo in funzione di obiettivi ambientali, ma anche economici, sociali ed istituzionali.

Questa interpretazione della sostenibilità è ricca di implicazioni che troppo spesso vengono superficialmente o opportunisticamente accantonate sia da parte dei suoi fautori che dei suoi detrattori. Tuttavia pur considerando la pluralità di approcci ed opzioni, politici e teorici, che caratterizzano i tentativi di formalizzare il concetto, occorre convenire che la sostenibilità è comunque incompatibile non solo con il degrado delle risorse naturali, ma anche con la violazione della dignità e libertà umana, con la povertà e il declino economico.

Un percorso di sviluppo sostenibile deve perciò integrare e rappresentare la complessità dei vari elementi che qualificano e determinano lo sviluppo stesso. Allargare il concetto di sostenibilità ad altre dimensioni oltre quella ambientale non deve quindi significare fare una pura giustapposizione tra domande sociali, ambientali ed economiche. In questo modo si rischierebbe di indebolire la forza e la coerenza di una idea cominciando con il ricercare il punto di compromesso al ribasso tra i vari obiettivi invece di ricercare la loro integrazione. Occorre invece ricercare sempre il punto di sintesi alto tra dimensioni che solo superficialmente potrebbero apparire in contrapposizione.

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

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

La declinazione di queste diverse dimensioni della sostenibilità ci porta ad individuare, nello specifico contesto italiano, alcuni terreni di grande interesse in cui realizzare la loro integrazione:

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

Il secondo carattere di fondo dell'Agenda 21 locale è la partecipazione. Il coinvolgimento dei diversi soggetti sociali presenti in un dato territorio è individuato come un snodo strategico delle politiche dello sviluppo sostenibile. Su questo punto tanto l'ONU quanto l'UE considerano la condivisione partecipata delle scelte politiche una condizione per la loro riuscita.

Questo perchè è stato verificato che la mancanza di conoscenza delle esigenze e della domanda sociale e la sottovalutazione degli interessi economici comportano spesso il manifestarsi di forme di conflitto ambientale. D'altra parte il contenzioso in materia ambientale, se non previsto o sottovalutato è causa di ingovernabilità del territorio, di spreco di risorse materiali ed umane, di caduta di competitività. La prevenzione del conflitto ambientale costituisce pertanto una delle condizioni essenziali per la realizzazione di una politica di sviluppo sostenibile. E' evidente però che la prevenzione in una società pluralista e complessa non può essere realizzata attraverso i soli percorsi giurisdizionali, nè può essere affidata a processi decisionali basati sui soli presupposti della gerarchia istituzionale. Nel contempo è necessario che la prevenzione non sia considerata tanto come azione meramente "politica" e meno che mai come "mediazione partitica" quanto piuttosto come insieme di attività che ineriscono aspetti normativi, tecnici, amministrativi, progettuali, che hanno pertanto una loro specificità. Per conquistare questa sua specificità è necessario allora che la prevenzione assuma come fondamento per la determinazione delle scelte politiche di interesse ambientale e territoriale una "strategia partecipativa". Questa scelta non implica evidentemente l'eliminazione del conflitto ma certamente ne riduce di molto la sua "casualità" e auspicabilmente azzera la possibilità di strumentalizzazione.

Proprio per questi motivi è cresciuto enormemente negli ultimi anni nell'ambito dell'Unione Europea il ruolo del partenariato sia economico che istituzionale che sociale. Questo ruolo è così previsto espressamente, in maniera sempre più cogente e proceduralizzata, in tutti i programmi di azione dell'Unione e degli stati membri.

Il superamento di metodologie dirigistiche a favore di metodologie preventive e partecipative è una delle premesse dello stesso prossimo *"VI piano di azione per lo sviluppo sostenibile"* in corso di elaborazione.

Lo stesso CNEL, è molto impegnato nell'ambito del "Patto per l'energia e l'ambiente" a esperienze di accordi volontari nel campo dell'energia. Senza poi dimenticare che il CNEL è stato il principale promotore dei Patti territoriali e dei Contratti di quartiere che sono appunto fondati su forti strategie partecipative.

Nella ricerca promossa dal CNEL sullo stato attuazione dell'Agenda XXI locale in Italia un'ampia parte è dedicata al modello partecipativo con particolare attenzione alle dinamiche che interessano il FORUM. Rinviamo alla ricerca indicazioni più articolate, c'è però da mettere in luce un aspetto che acquista un grande interesse proprio in questa fase di sviluppo del nostro paese, in cui si cerca con grande fatica di realizzare una struttura istituzionale incentrata su forme di federalismo cooperativo e solidale.

Dalla ricerca emerge con chiarezza che la teoria del *Policy Network* può rappresentare una più avanzata forma di governo capace di riflettere più compiutamente le mutate relazioni fra articolazioni dello Stato e società.

Il peso degli interessi organizzati, la segmentazione delle competenze pubbliche, l'ingresso di nuovi soggetti rendono sempre meno fruttuose, se mai lo sono state, le tradizionali dicotomie tra Stato (controllo gerarchico) e mercato (equilibrio spontaneo).

Le reti invece, intese come strutture a legame debole, caratterizzate da interconnessioni orizzontali, fiducia e reciprocità possono offrire opportunità nuove tanto sul fronte dei sistemi di regolazione del mercato quanto su quello delle gerarchie.

Il Forum come luogo della messa in rete degli attori locali può rappresentare il *Policy Network* della sostenibilità locale.

L'idea di un reticolo di attori, pubblici e privati, dotati di risorse qualitative e quantitative a differente potere è coerente con la mozione di partecipazione al processo di policy pubblica. In particolare è il trasferimento dell'attenzione dalle "strutture" istituzionali al sistema di "relazioni" può o meno debole o istituzionalizzato o formale, che rende fortemente attuale il concetto di *Policy Network*.

E' interessante rilevare come dalla ricerca, che ha preso in considerazione tutte le 191 esperienze di Agenda 21 locale attualmente avviate in Italia, emerge con grande chiarezza come questi due cardini dell'Agenda, interpretazione della sostenibilità come concetto complesso ed il coinvolgimento degli interessi, inteso come strategia partecipativa, siano il filo rosso che lega le diverse situazioni ed interpretazioni della realtà locale pur se declinato in rapporto alle diverse specificità locali.

Ed infatti dalla ricerca emerge che:

- nei territori a reddito elevato e ad elevato tenore di vita, l'obiettivo dell'Agenda è quello di spostare in avanti il livello di eccellenza, formando ulteriori outout nella competizione territoriale e internazionale;
- nei territori dove i servizi presentano performance elevate, l'Agenda permette una migliore "costruzione sociale" dei servizi ed una loro estensione e qualificazione anche in senso ambientale, con una più adeguata rispondenza ai profili di domande degli utenti;
- nei territori dove alto è il livello di partecipazione e coesione sociale, l'Agenda aiuta a fornire di senso tale partecipazione, traslando a monte il momento della condivisione e tentando il coinvolgimento della parte giovanile della società, distante dalla politica anche se non dall'impegno civile attraverso il terzo settore e il volontariato;
- nei territori dove è tradizionalmente scarsa la partecipazione politica, l'Agenda, attraverso l'adozione di *best practices* e il collegamento con "reti positive" aiuta il coinvolgimento, alla discussione pubblica e alla rivitalizzazione del tessuto democratico, risorse istituzionali fondamentali per la buona riuscita di qualsiasi pratica di sviluppo socio-economico;
- nei territori in ritardo di sviluppo o con gravi problemi di esclusione sociale l'Agenda è vista come modello per sperimentare le potenzialità di uno sviluppo diverso, basato sulla valorizzazione e la conservazione delle risorse naturali.

E' del tutto evidente come a partire da questi contenuti, dalla ricerca non poteva non emergere il problema del rapporto tra Agenda 21 e il sistema della programmazione locale. Nel nostro paese molti ambiti di intervento locale sono governati attraverso piani e programmi. Il sistema delle competenze istituzionali corrisponde ad un insieme di piani e programmi di diverso livello e natura molto articolata a cui, negli ultimi anni si è affiancato una nuova generazione di strumenti quali i patti territoriali, i contratti di quartiere, i contratti d'area, ecc...

Per alcuni di questi strumenti, in particolare quelli di ultima generazione, è possibile rilevare elementi di "simmetria" con l'Agenda 21 con particolare riferimento al principio di sostenibilità e alle forme di concertazione.

E' pur vero tuttavia che nella maggior parte dei casi si tratta di simmetrie molto deboli. Ed infatti, se andiamo ad analizzare come i due cardini delle Agenda 21, sostenibilità e partecipazione, vengono mediamente assunti nei sistemi di programmazione tradizionali, rileviamo in essi:

- una debole assunzione del principio della sostenibilità. L'ambiente è considerato essenzialmente come vincolo da rispettare e non come opportunità di sviluppo;
- una pratica della partecipazione più come ricerca del consenso che non come coinvolgimento "alla pari", nella determinazione di obiettivi e nelle assunzione di responsabilità;
- un coinvolgimento di soggetti sociali limitato ai soggetti più tradizionalmente riconosciuti e non coinvolge in modo allargato il mondo vasto delle associazioni no-profit e dei comitati locali;
- la conferma di un carattere settoriale e parziale e raramente la ricerca e la pratica di opportunità di integrazione e di potenziamento reciproco.

Dalla ricerca emerge che, secondo l'opinione di molti amministratori, questa difficoltà nella assunzione della sostenibilità e di sviluppo di strategia partecipative, almeno in parte, può essere affrontata attraverso l'Agenda 21 locale, che può cercare di colmare gli spazi ancora vuoti e innovare il sistema, interagendo direttamente con esso, così come già sta avvenendo in alcune realtà del Paese.

Affinché questo sia possibile però è necessario una più ampio sviluppo dell'Agenda 21 locale. Le 191 esperienze in corso sono una base di grande interesse. Occorre fare in modo che esse crescano in numero e qualità.

Per questo è essenziale chiarire e condividere cosa significa esattamente affidare i risultati di un programma agli esiti di una strategia partecipativa. O meglio ancora come si realizza una strategia partecipativa.

Vediamo di delineare una possibile ipotesi di lavoro, premettendo fin da ora che il percorso che verrà delineato non è nulla di particolarmente "nuovo" in quanto è il percorso che spontaneamente segue chi è interessato a far partecipare al proprio progetto più soggetti. L'elemento di novità sta nella necessità di proceduralizzare il percorso e nel gestirlo in modo consapevole, sottraendolo pertanto a quell'ambito di diletterismo/opportunismo e approssimazione in cui troppo spesso nel nostro paese è stata ridotta la partecipazione.

Una strategia partecipativa è costituita da una serie di attività che soddisfano i bisogni di partecipazione dei cittadini e consente agli organi decisionali di ottemperare ai propri compiti. Le attività per il coinvolgimento comprendono l'informazione ai cittadini e la loro possibilità di presentare osservazioni e di partecipare al processo decisionale e le relative risposte dell'amministrazione. Dal momento che queste attività costano soldi e tempo, è importante pianificarle in modo che esse raggiungano gli scopi prefissati.

Rifuggendo dall'idea che possano esistere ricette per un perfetto coinvolgimento dei cittadini, il seguente procedimento, articolato in otto livelli, individua alcuni passaggi cruciali e necessari per pianificare la loro partecipazione. Il regista del programma evidentemente dovrà adattare questi otto livelli ai propri bisogni e alle

circostanze in cui opera. Gli otto livelli infatti possono non intervenire nella sequenza in cui sono stati elencati: molti possono essere attuati contemporaneamente, oppure alcuni possono essere ripetuti. Comunque, in qualche forma tutti e otto i livelli devono intervenire per garantire il pieno successo dell'intervento dei cittadini.

1 - Definire le ragioni della partecipazione: si tratterà di definire in un documento di intenti (per linee generali) e di obiettivi (passaggi verificabili attraverso i quali raggiungere gli scopi) il programma o il progetto al quale attiene la decisione. Nel documento andranno identificati gli obiettivi programmatici che non sono raggiungibili senza l'attivazione del pubblico ed i modi attraverso i quali i cittadini dovrebbero avere un ruolo nel determinare le condizioni per le decisioni e la loro realizzazione

2 - Identificare lo stadio decisionale del progetto: ogni progetto o atto amministrativo passa attraverso una serie di stadi decisionali che possono essere grosso modo così articolati: definizione del problema e degli obiettivi; acquisizione di informazioni (fatti e prospettive); formulazione e valutazione di alternative; definizione di un iter procedimentale; implementazione dei progetti o degli atti; valutazione e modifiche. Idealmente il coinvolgimento del pubblico dovrebbe iniziare al primo stadio relativo alla definizione del problema..

3 - Analizzare le varie tipologie di cittadini: è questa una analisi particolarmente delicata da cui deriva in larga misura la strategia da adottare. Si tratta di individuare tutti gli individui e i gruppi che sono o possono essere interessati dagli effetti del progetto, o il cui sostegno è necessario per la riuscita del progetto.

4 - Identificare quali informazioni devono essere scambiate: anche questa è una fase che deve essere particolarmente curata, occorre predisporre una lista di problemi che devono essere discussi e di questioni da analizzare, assicurandosi che la lista di informazioni da scambiare definisca cosa deve conoscere il cittadino e cosa deve conoscere il decisore.

5 - Definire gli obiettivi del coinvolgimento dei cittadini: è evidente che una strategia partecipativa non si riduce ad un semplice sì o no, bensì è un percorso graduale che può richiedere alle volte anche dei passi indietro. Per queste ragioni è indispensabile elaborare un documento sugli obiettivi della partecipazione per ogni gruppo di cittadini che è stato individuato e per ogni stadio della decisione.

6 - Definire le attività necessarie per il coinvolgimento dei cittadini: tutte le attività per il coinvolgimento dei cittadini devono utilizzare più tecniche di comunicazione per dare e ricevere informazioni.

7 - Preparare "un piano di partecipazione": è uno strumento indispensabile non solo per risparmiare tempo, ma anche per tenere tutti informati sulla razionalità e gli intenti del coinvolgimento del pubblico; perchè costituisce una coerente base per attendere alle decisioni giornaliere che i gestori del coinvolgimento devono assumere; perchè consente di rispondere rapidamente ai mutamenti delle circostanze o delle priorità del progetto.

8 - Incorporare i risultati delle partecipazioni: è la fase fondamentale del percorso partecipativo in cui i vari contributi saranno portati a sintesi.

Per questo si dovrà concordare con i "decisori" su come le informazioni, le valutazioni e le raccomandazioni dei cittadini dovranno essere incorporate.

Come è evidente per realizzare questo percorso sono indispensabili risorse, strumenti e competenze. A questo scopo riteniamo indispensabile:

- la costituzione di un fondo nazionale per l'Agenda 21 locale. La disponibilità di risorse certe non è vista come una condizione essenziale per l'avvio dell'Agenda. Tuttavia si riconosce, con sfumature diverse, che un sostegno ai costi di condivisione, divulgazione, diffusione ed informazione sono essenziali per rendere visibile l'Agenda 21 e di renderla realmente partecipata;
- la costituzione di una cabina di regia nelle realtà dove si realizza l'esperienza. Il tema costante di tutto il processo di decisione dell'Agenda è quello di adottare a livello strategico il principio della sostenibilità e favorire la presa in considerazione a monte degli aspetti ambientali della scelta al fine di rendere più efficaci, efficienti ed economiche tali scelte sul versante della tutela dell'ambiente, dell'equità sociale e dell'uso delle risorse. Un ostacolo a questo processo è rappresentato dalla primazia assunta in tale processo da alcuni assessori (territorio, lavori pubblici, LL.PP., ambiente, urbanistica) e del rischio che ciò crei nuove resistenze all'obiettivo dell'integrazione: per ovviare a ciò è essenziale una cabina di regia per condividere le decisioni di priorità, risorse, modalità di intervento e di comunicazione;
- il cambiamento culturale ed organizzativo della P.A. Non esiste, in linea di principio, una tipologia di organizzazione dell'Ente locale più permeabile all'Agenda: è pur vero però che le strutture a "matrice", informate alla dialettica organizzativa tra funzioni di "staff" e di "line", presentano una maggiore capacità di rispondere positivamente agli stimoli del processo. C'è da dire che in questa direzione di adeguamento della P.A. a seguito dei provvedimenti sul federalismo amministrativo e sulle semplificazioni il processo è già in corso. Da questo punto di vista probabilmente non è casuale che, come indica la ricerca, i principali sostenitori e difensori dell'Agenda siano i funzionari delle amministrazioni interessate;
- la predisposizione di una strumentazione più adeguata sia in termini di strutture che di metodologie. Un aiuto importantissimo sotto questo profilo potrebbe venire dalla approvazione della legge sulla contabilità ambientale da parte del Parlamento che il CNEL ha contribuito ad elaborare. Congiunto a tutto questo si ritiene indispensabile anche un esteso programma formativo rivolto agli operatori delle parti interessate.

Occorre infine rimuovere il limite di fondo che ostacola l'assunzione di strategie partecipative allo sviluppo che si può ricondurre alla assenza di attenzione al fabbisogno educativo-formativo.

Nel nostro paese siamo ancora abituati a sottovalutare l'importanza che ha, nella elaborazione e gestione di un programma, la preparazione culturale dei soggetti responsabili.

Proprio all'interno di questa sottovalutazione si consolidano spesso gli atteggiamenti, negativi e contrari dell'autoreferenzialità e della diffusa insofferenza all'inclusione della formazione e dell'educazione all'interno e come parte della progettazione degli interventi complessi.

E' da questa sottovalutazione che discendono così i più usuali limiti che si riscontrano nelle iniziative di sviluppo e che fanno sì che si inizino opere che non vengono completate, che si consenta di continuare ad esternalizzare il danno ambientale, che nei nostri conti non figurano mai i costi derivati dalle esternalizzazioni, che il concetto di risorsa naturale rimane un dato del tutto astratto, che le problematiche connesse alla gestione e manutenzione siano del tutto trascurate, che la ricerca e l'innovazione non siano mai considerate come processi di sviluppo a maturazione endogena, che la comparazione tra le diverse opportunità e del tutto ignorata, ecc..

Come si comprende per superare progressivamente questa preoccupante situazione è indispensabile promuovere un'attenzione del tutto nuova al tema della educazione e formazione ad uno sviluppo locale partecipato e sostenibile.

Il tema evidentemente non può che essere affrontato nella sua interezza nell'ambito del complessivo sistema educativo-formativo.

E' qui infatti che si possono sciogliere quei nodi di fondo che limitano il maturare di un approccio ai temi dello sviluppo più dinamico ed aperto alle nuove problematiche.

Occorre fare sì che il nostro sistema educativo formativo sia sempre più messo in grado di interagire con un mercato del lavoro che richiede grande flessibilità di adeguamento all'innovazione, capacità di essere accessibile nell'arco dell'intera vita dei cittadini, grande integrazione territoriale e settoriale, forte rapporto tra domanda ed offerta formativa.

Evidentemente tutto questo non si realizza tra l'oggi ed il domani.

Il patto per lo sviluppo sottoscritto dalle parti sociali nel 1998 contiene molte proposte che muovono in questa direzione. Il Governo ed il Parlamento in larga misura hanno dato risposte coerenti a quelle indicazioni.

Affinché esse possano produrre gli effetti auspicati occorreranno tempi non brevi. Occorre allora fare di tutto per ridurli al minimo.

Considerando che nell'ambito dei Quadri comunitari di sostegno hanno un ampio spazio le tematiche dello sviluppo sostenibile e partecipato, e tenuto conto che una grande attenzione è data dal problema educativo/formativo, una azione di forte promozione può essere realizzata nei prossimi anni, sfruttando questa opportunità, superando però una sorta di dualismo formativo in essi contenuto.

Questo dualismo infatti rischia di comportare nel Centro Nord del Paese una riaffermazione dell'autoreferenzialità della formazione e nelle aree dell'obiettivo 1 il fallimento di una operazione invece complessa e positiva di riallocazione dei programmi formativi all'interno della più generale programmazione dello sviluppo.