

Associazione Abitat

EcoSportello – Schede informative

AGENDA 21



1. Verso l'Agenda 21
2. Il documento delle Nazioni Unite
3. Le tappe di un'Agenda 21 locale
4. Stato di attuazione dell'Agenda 21
5. Gli strumenti

1. Verso l'Agenda 21

E' il 1968 e presso l'Accademia dei Lincei, a Roma, Aurelio Peccei fonda il **Club di Roma**, un'associazione di scienziati, economisti, industriali e capi di stato di tutti e cinque i continenti che mira ad analizzare i possibili scenari dello sviluppo mondiale.

Nel 1972 il Club di Roma pubblica il "**Rapporto sui limiti dello sviluppo**", rapporto elaborato dal Massachusetts Institute of Technology (MIT). Firmato da Donella Meadows l'intero rapporto si basa su una complessa simulazione al computer World3. In sintesi, il rapporto afferma che nell'arco di un secolo, l'esaurimento delle risorse naturali ed il deterioramento degli equilibri ecologici avrebbe finito col compromettere la sopravvivenza del modello industriale. Pur avendo il neo di previsioni approssimative, esso ha avuto il merito di destare una grande attenzione pubblica, accentuata dalla crisi petrolifera che si sarebbe manifestata solo l'anno seguente.

Dal 5 al 16 giugno dello stesso anno, 116 delegazioni nazionali partecipano a Stoccolma alla Conferenza dell'ONU che porterà all'istituzione dell'UNEP (Programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite).

I capi di tutte le delegazioni approvano la **Dichiarazione di Stoccolma** sull'ambiente umano. La Dichiarazione si apre con l'impegno dei governi a "*regolare le loro azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente*".

Nel 1980 l'esigenza di conciliare sviluppo economico ed equa distribuzione delle risorse porta alla nascita del concetto di sostenibilità dello sviluppo . IUCN (World Conservation Union – un'organizzazione costituita da autorità governative di diversi paesi e da organizzazioni non governative), l'UNEP e il Fondo Mondiale per la Natura (WWF) pubblicano la **Strategia Mondiale per la Conservazione**. Nel testo si legge che "*per affrontare le sfide di una rapida globalizzazione del mondo una coerente e coordinata politica ambientale deve andare di pari passo con lo sviluppo economico e l'impegno sociale*"

Nel 1987, si svolge la Conferenza di Tokio, nella quale Gro Harlem Brundtland, Presidente della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo presenta il rapporto che poi prenderà il suo nome (**Rapporto Brundtland**). Lo sviluppo sostenibile è definito dalla ministra norvegese come *"lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri"*.

Nel 1992 si svolge a Rio de Janeiro la **Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo** che oggi è ricordata come il Vertice della Terra. I rappresentanti dei governi di 178 Paesi, oltre 100 capi di Stato e centinaia di Organizzazioni Non Governative sottoscrivono cinque documenti:

La Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste
La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici
La Convenzione quadro sulla biodiversità
La Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo

E L'Agenda 21: il Programma d'Azione per il XXI secolo.

2. L'Agenda 21: il Programma d'Azione per il XXI secolo.

Agenda 21 è dunque il nome di un documento approvato dalla Comunità degli Stati nel 1992. Esso si presenta essenzialmente come un piano di azioni che gli Stati si sono impegnati ad intraprendere per promuovere lo sviluppo sostenibile nel XXI secolo. Non è quindi errato considerarlo come il manifesto internazionale sullo sviluppo sostenibile.

Il documento impegna politicamente le amministrazioni pubbliche, nazionali e locali, riconoscendo un ruolo attivo anche ad aziende, associazioni e singoli individui.

L'Agenda 21 raccoglie raccomandazioni non solo sui settori di intervento, ma anche sul metodo per la determinazione delle politiche di sostenibilità, attraverso un coinvolgimento diretto delle popolazioni locali nella determinazione dei piani d'azione locali e nella loro realizzazione. Essa è una sintesi delle elaborazioni scientifiche e filosofiche emerse a livello settoriale in relazione al concetto di sviluppo sostenibile.

Da un lato l'Agenda 21 promuove un modello di sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale ed ambientale, dall'altro individua le modalità per la realizzazione dello sviluppo sostenibile rivitalizzando il principio della partecipazione.

Il corposo documento (oltre 800 pagine) è organizzato in quattro sezioni: dimensione economica e sociale, conservazione e gestione delle risorse, rafforzamento del ruolo degli attori locali, strumenti di attuazione. Le sezioni sono organizzate al loro interno in capitoli. In ogni capitolo sono indicati il settore d'azione, gli obiettivi e le modalità per raggiungerli.

3. Le tappe di un'Agenda 21 locale

Per la sua realizzazione l'Agenda 21 prevede l'adozione di piani d'azione locali, a livello comunale, regionale, nazionale, macroregionale e continentale. Nel corso degli ultimi 15 anni sono nate molte ed eterogenee esperienze di Agende 21 locale che hanno

sperimentato diverse tipologie di processi per la realizzazione del piano d'azione e la sua successiva valutazione.

Il processo, fin dalle sue primissime fasi, può essere modellato sulla base degli usi, delle abitudini e delle tradizioni locali. Questa è una caratteristica essenziale, poiché l'esigenza di una larga condivisione del processo da parte della comunità locale, è condizione *sine qua non* per il successo di un'Agenda 21 locale.

Un processo di Agenda 21 locale dovrebbe prevedere:

a. L'impegno dell'autorità politica ad avviare un processo di Agenda 21 locale o a sostenerlo se avviato dagli attori locali.

L'amministrazione può aderire formalmente alla Carta di Aalborg e inserire nel Regolamento Comunale l'impegno ad adoperarsi in favore dello sviluppo sostenibile attraverso la realizzazione di un processo di Agenda 21 locale.

b. Il coinvolgimento dei diversi attori locali nella determinazione delle misure da intraprendere per favorire lo sviluppo sostenibile

I promotori del processo di Agenda 21 locale informano la popolazione, lanciano un Forum permanente, costituiscono gruppi di lavoro tematici.

c. L'allestimento di un quadro della situazione, l'individuazione delle priorità e degli obiettivi, e la costruzione di una visione comune (largamente condivisa dagli attori locali) sul futuro della comunità locale

Il Forum o il gruppo di lavoro delinea il quadro della situazione iniziale del territorio, le sue peculiarità economiche, ambientali e sociali, i suoi punti forti e i suoi punti deboli. Successivamente si cerca di costruire una visione condivisa degli obiettivi da perseguire, nell'ottica dei principi dello sviluppo sostenibile.

d. L'individuazione di un primo pacchetto di misure orientate allo sviluppo sostenibile e la loro implementazione

Un primo pacchetto di misure è sottoposto alla valutazione dell'esecutivo cui compete la loro attuazione.

e. La misurazione periodica degli effetti delle iniziative adottate, attraverso l'allestimento di un bilancio o mediante un sistema di indicatori.

Il confronto tra la situazione iniziale e quella successiva all'adozione delle prime misure consente di valutarne l'efficacia, rafforzare la fiducia nel processo di Agenda 21 e successivamente proporre altri pacchetti di interventi.

Nel corso del processo risulta particolarmente importante informare costantemente la popolazione sulle iniziative intraprese.

4. Stato di attuazione dell'Agenda 21

Nel mondo sono state avviate migliaia di Agende 21 locali, numerose soprattutto in Paesi come Regno Unito, Spagna, Danimarca, dove il sostegno alle iniziative locali da parte delle autorità nazionali è stato particolarmente importante e convinto.

In Svizzera, a livello cantonale sono stati avviati i processi di Agenda 21 dei Cantoni Basilea, Ginevra, Giura, Sciaffusa, Turgovia, Vallese e Zurigo. A livello comunale, secondo i dati dell'ARE (Ufficio federale dello sviluppo territoriale) i processi avviati riguardano 137 Comuni. In altri cantoni si è preferito sviluppare un proprio concetto di sviluppo sostenibile, senza dotarsi di una Agenda 21 vera e propria.

In Ticino nel settembre del 1997 era stata depositata una mozione per l'adozione di una Agenda 21 cantonale. Dopo 8 anni, nel marzo 2005, la mozione è stata parzialmente accolta dal Consiglio di Stato che ha comunque ribadito con forza che il Cantone già da tempo si muove nella direzione dello sviluppo sostenibile. L'accoglimento parziale della mozione per un'Agenda 21 cantonale non implica la necessità di un'applicazione punto per punto del catalogo di azioni elaborate a Rio, ma costituisce comunque un incentivo all'adozione di un'Agenda 21 locale da parte dei Comuni ticinesi.

Ad oggi (maggio 2005) sono cinque i processi di Agenda 21 locale attivi in Ticino. Oltre all'Agenda 21 della Regione Malcantone (dal novembre 2003) che coinvolge una ventina di Comuni, a Capriasca (dal gennaio 2003), Cureglia (dal giugno 2003) e Mendrisio (dal maggio 2004) sono attivi tre gruppi di lavoro Agenda 21 locale. Un Agenda 21 è stata avviata da un gruppo di lavoro per i Comuni di Sonvico, Dino e Villa Luganese (Agenda 21 Castellanza).

5. Gli strumenti

Avviare un processo di Agenda 21 locale è piuttosto facile, renderlo operativo, funzionante e duraturo lo è assai meno. Il compito può però essere meno arduo se si fa tesoro delle esperienze maturate in altri contesti e dei tanti ottimi strumenti che sono stati allestiti a livello internazionale.

Fondamentale può essere l'immediata adesione ad una rete di Enti locali. La sottoscrizione della Carta di Aalborg (una Dichiarazione d'intenti elaborata a livello europeo), consente, senza alcun costo, di mettersi in rete con migliaia di Agende 21 locali esistenti, accedendo anche ad una notevole quantità di informazioni senz'altro utili nell'avvio del processo di Agenda 21.

I primi passi di un'Agenda 21 locale possono così essere pensati anche sulla base delle esperienze altrui. Si possono facilmente trovare esempi di iniziative e buone pratiche, nonché una vasta scelta di sistemi di indicatori già pronti per valutare i miglioramenti realizzati tappa dopo tappa, nel corso del processo di Agenda 21.

Lo strumento partecipativo

Il pilastro metodologico dell'Agenda 21 locale è costituito dalla partecipazioni degli attori locali.

Di regola la partecipazione degli attori locali alle scelte del quartiere / comune / regione avviene tramite i metodi istituzionali previsti dalle leggi (partecipazione istituzionale). Nei processi di Agenda 21 la partecipazione si basa su strumenti e metodi non necessariamente previste in leggi o statuti esistenti, ma pienamente conformi allo spirito democratico dei testi costituzionali teso a garantire i massimi spazi di democrazia. La nascita ed il successo degli strumenti partecipativi non istituzionali sono in parte dovuti al

crescente dibattito sull'efficienza degli strumenti istituzionali di partecipazione diretta e indiretta e sui loro limiti.

In un processo di Agenda 21 locale, diviene allora fondamentale l'individuazione degli attori locali.

Attori sono coloro che hanno obiettivi o esigenze da soddisfare in relazione all'oggetto del processo decisionale. Nella fase iniziale di un processo di Agenda 21 e successivamente, quando occorra discutere argomenti d'interesse generale, l'arco degli attori è costituito da tutte le persone che abitano o operano sul territorio interessato. Allorquando si costituiscono gruppi di lavoro tematici, il novero degli attori si determina in relazione all'oggetto allo studio del gruppo di lavoro stesso.

Sono possibili numerose classificazioni degli attori, in base al gruppo sociale (bambini, studenti, giovani, donne, adulti, anziani, gruppi di soggetti svantaggiati), in base alla categoria professionale (architetti, medici, giuristi, biologi, giornalisti, operai, impiegati, commercianti, bancari, ecc), in base al ruolo rispetto all'amministrazione pubblica (amministratori, politici, tecnici, cittadini), in base al tipo di ente collettivo (enti pubblici, imprese, enti no profit pubblici e privati).

Spetta di regola all'autorità locale definire con precisione il ruolo degli attori locali nel processo partecipativo. L'iniziativa di lanciare un processo di Agenda 21 locale può anche provenire dagli attori locali, ma senza un avallo da parte dell'autorità locale il processo rischia di essere condannato alla sterilità.

Una volta individuati gli attori a seconda dell'oggetto di analisi, è importante scegliere il corretto metodo per lo svolgimento dei lavori del gruppo di attori (forum generale, forum tematici, brainstorming, focus group). Talora può essere opportuno che i promotori / coordinatori del processo svolgano incontri con una singola persona o un singolo gruppo (outreach).

Le possibili modalità di comunicazione con gli attori e i gruppi di attori sono numerosissime e la loro scelta dovrebbe fondarsi sulla valutazione del più efficace nel contesto socio-economico di riferimento.

La valutazione dei risultati

La valutazione dei risultati di un processo di Agenda 21 locale costituisce un primo punto di arrivo ed al contempo la base per la continuazione del processo. Nel corso degli ultimi 10 anni sono stati elaborati numerosi sistemi di valutazione per misurare i risultati del processo di Agenda 21 locale, sia per l'aspetto partecipativo (bilancio partecipativo), sia per quello sostanziale (bilancio socio-economico, bilancio ambientale). Si tratta di veri e propri sistemi contabili.

Questi bilanci sono redatti sulla base di metodi sovente riconosciuti a livello normativo nazionale e internazionale (celebre è il metodo Clear - City and Local Environmental Accounting and Reporting) .

Pur senza allestire un vero e proprio bilancio, è possibile tracciare un quadro dei risultati ottenuti attraverso l'utilizzo di uno o più sistemi di indicatori. Gli indicatori sono essenzialmente informazioni che fotografano la situazione socio-economico-ambientale di un territorio determinato. Un sistema di indicatori è meno complesso e preciso dei bilanci, ma è comunque uno strumento che può rivelarsi estremamente utile nel corso di un processo di Agenda 21 locale. Molte informazioni che possono essere utilizzate come

indicatori sono già raccolte nel quadro delle analisi statistiche svolte annualmente dalle autorità pubbliche. Esempi di indicatori sono l'indice delle nuove aziende, il tasso dei fallimenti, il tasso di disoccupazione, il margine tra il 10% più ricco ed il 10% più povero della popolazione, i livelli delle emissioni inquinanti, la superficie degli spazi verdi, ecc).

La comunicazione

La comunicazione costituisce uno degli strumenti chiave in un processo di Agenda 21 locale in tutte le sue fasi. La percezione che gli attori hanno del processo ne determina il grado di consenso.

Chiarezza, trasparenza ed obiettività devono caratterizzare ogni comunicazione da parte dei promotori / coordinatori di un'Agenda 21 locale.

Oltre ai tradizionali mezzi di comunicazione (colloqui, forum, conferenze, carta stampata, radio e TV), può essere utile utilizzare alcuni metodi offerti dalle tecnologie informatiche (newsletter, sito web, email).