

Sviluppo sostenibile, il traino delle scelte condivise

di Marilena Latella

La partecipazione nei processi decisionali, il dialogo, l'integrazione con i sistemi di programmazione: Agenda 21 locale rappresenta uno strumento efficace per favorire l'incontro tra interlocutori diversi

La partecipazione è un elemento essenziale nei processi di sostenibilità. A questo termine possono essere associate varie definizioni e interpretazioni di tipo anche politico e sociale, ma in generale essa rappresenta il coinvolgimento, attivo e condiviso, di persone nel realizzare obiettivi, progetti e azioni finalizzati al miglioramento ambientale, economico e sociale di un definito ambito territoriale.

Nell'ambito locale con la partecipazione viene data al cittadino, e in generale alla comunità, la possibilità di influire direttamente sui processi di trasformazione e sulla loro gestione. Ma si può partecipare a un processo di trasformazione con modalità quantitativamente e qualitativamente differenti. Uno degli schemi più utilizzati per classificare i differenti gradi di intensità tra le possibilità di partecipazione è rappresentato dalla "Scala della partecipazione" elaborata da Arnstein nel 1969 e successivamente modificata da Roberts (1995), Creighton, (2000) e Edelenbos, (2000), che classifica gli approcci di partecipazione prevedendo un ventaglio di metodi e forme che partono dalla semplice informazione fino a giungere al livello più articolato, ovvero al pubblico come decisore.

INFLUENZA

Soltanto risalendo la scala i cittadini acquisiscono un reale potere nell'influenzare le decisioni e i cambiamenti che li riguardano. Si passa infatti

da approcci che prevedono un trasferimento unidirezionale dell'informazione da parte di chi decide e coordina, a processi (consultazione) bi-direzionali ma anche multi-direzionali tra tutti gli attori coinvolti, in cui si ascoltano le diverse opinioni in relazione ai problemi emersi e si valutano tutte le possibili soluzioni. Il passaggio successivo (discussione) implica l'acquisizione di un significativo potere di influenzare le trasformazioni da parte dei portatori di interessi (stakeholder), che nel livello più alto di coinvolgimento, definito anche empowerment, arrivano ad avere il controllo diretto di tutte le fasi che portano alla trasformazione della realtà locale.

Da questa interpretazione emerge un aspetto fondamentale: la tendenza a spostare la bilancia della responsabilità e del potere di scelta dal governo verso gli attori e gli utenti finali stessi. All'interno della pubblica amministrazione questo diverso approccio nei confronti dei cittadini è diventato progressivamente più diffuso nel corso degli ultimi anni. Infatti l'Ente locale, tramite la diretta partecipazione della comunità può realizzare l'obiettivo prioritario di soddisfare i bisogni mediante azioni dettate direttamente dai portatori di interesse, innalzandone l'efficacia tramite cambiamenti mirati e avvicinando il governo locale al cittadino. A sua volta, il cittadino è stimolato a diventare soggetto attivo nella sua realtà territoriale perché si sente ascoltato e coinvolto e sa di poter ottenere

un risultato concreto.

A livello nazionale, l'approccio partecipato alla gestione del governo trova un importante supporto normativo nel nuovo Titolo V della Costituzione che vede riformato, con legge Costituzionale 3/2001, il Capo V Parte II recante norme sulle Regioni, sulle Province e sui Comuni.

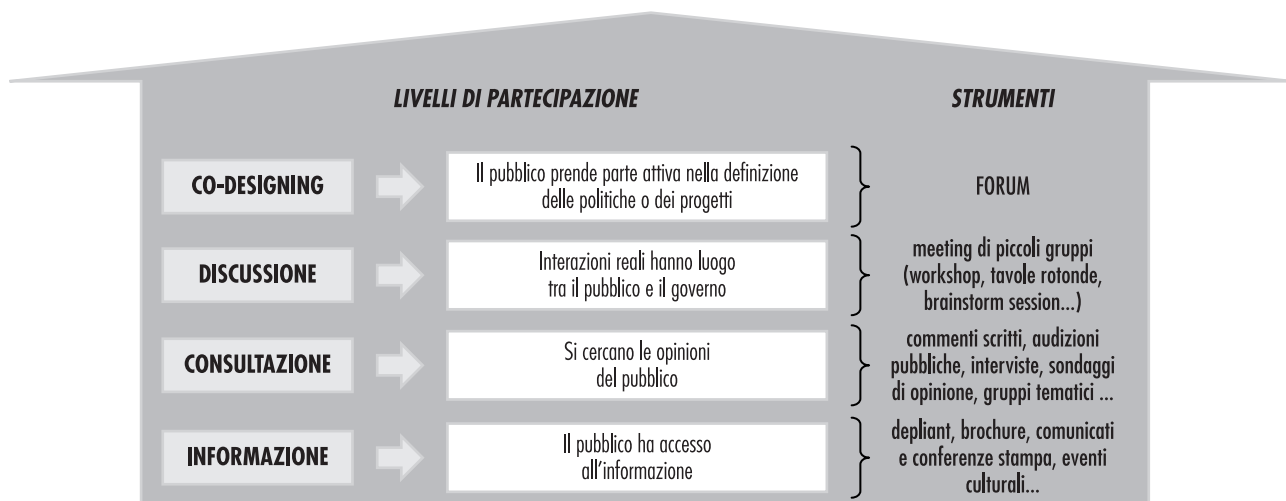
LIBRO BIANCO

A livello europeo, nell'ambito del processo di riforma della Commissione europea, è stato pubblicato nel 2001 il Libro Bianco sulla governance europea, ovvero un documento che analizza le modalità con cui l'Unione europea esercita i poteri che le hanno conferito i cittadini, proponendo cambiamenti che mirano a una riforma del tradizionale governo istituzionale verso gli ideali di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza che rappresentano i principi cardine della buona governance. Ed è proprio nel concetto di governance, ovvero di governo allargato, condiviso da tutti gli attori sociali, istituzionali ed economici e dai singoli cittadini, che si esprime appieno la partecipazione, considerata a tutti gli effetti il suo strumento di applicazione. La gestione pubblica, quindi, non avviene più solo tramite il trasferimento del potere decisionale ai rappresentanti democraticamente eletti dalla popolazione (government), ma anche attraverso la concertazione e la partecipazione diretta di tutti i portatori di interesse (governance).

DIALOGO



La scala della partecipazione



Fonte: Santoro L., *La Convenzione di Aarhus, Un contributo democratico all'ambiente*, in www.dirittoambiente.com

Se la partecipazione è il mezzo con cui si può ottenere una forma di governo più sostenibile, il processo di Agenda 21 Locale rappresenta, a sua volta, uno strumento estremamente efficace per realizzare la partecipazione volontaria, in quanto si presenta come un processo multiforme, interdisciplinare e intersettoriale, che affronta un'ampia gamma di argomenti riguardanti gli aspetti ambientali, economici e sociali, coinvolgendo differenti competenze strategiche, creative, analitiche, progettuali, tecniche, relazionali, gestionali e comunicative (Regione Lombardia, Linee Guida «Partecipazione e Agenda 21 Locale», 2005).

Come strumento volontario, il processo di Agenda 21 Locale risulta maggiormente flessibile e adattabile agli obiettivi da realizzare e agli attori coinvolti. Ma quali sono gli attori impegnati in un processo partecipativo? Gli attori coinvolti provengono da due gruppi principali: le amministrazioni pubbliche promotrici del progetto (ammini-

stratori, dirigenti e funzionari tecnici) e la collettività (cittadini, associazioni, società, cooperative).

IMPULSO

Gli Enti locali, essendo i responsabili del governo del territorio, devono assumere un ruolo di promozione e di impulso a tutto il processo; per fare ciò, il primo passaggio è rappresentato dall'esigenza di un impegno politico da parte della Giunta e di ogni singolo assessore, che devono promuovere l'Agenda 21 locale come una delle priorità strategiche nel programma di mandato e garantire la continuità inserendone gli obiettivi e le azioni concordate all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione dell'ente (Relazione previsionale e programmatica e Peg). L'Agenda 21 locale deve quindi diventare uno strumento programmatico trasversale, intersettoriale e interdisciplinare che entra nelle pratiche quotidiane delle Pa. Per la buona riuscita del processo partecipativo è altresì fonda-

mentale l'apporto dei funzionari tecnici interni all'amministrazione che, tramite la condivisione delle responsabilità, la flessibilità e il lavoro intersettoriale, devono fornire un supporto tecnico acquisendo però anche la capacità di recepire indicazioni non tecniche e metodologie di lavoro nuove.

Infine l'aspetto fondamentale del processo è determinato dal confronto costante tra l'amministrazione e tutte le categorie di soggetti portatori di interessi diretti e indiretti presenti sul territorio locale. Quindi è indispensabile che vi sia la maggiore rappresentatività possibile da parte della comunità, che deve partecipare al processo con la propensione al cambiamento, la disponibilità ad assumersi responsabilità e la capacità di mediare e negoziare posizioni diverse.

In queste indicazioni stanno l'innovazione e contemporaneamente i limiti del processo di Agenda 21 locale. Infatti non tutti gli Enti locali sono pronti e disposti ad accettare i



I principali attori coinvolti



cambiamenti che esso determina. In primo luogo un alto grado di partecipazione e quindi di trasparenza tra la comunità e i politici mette il cittadino nelle condizioni di essere in grado di valutare, ma anche di mettere in discussione, le scelte compiute dall'amministrazione, sentendosi coinvolto in prima persona nella politica locale.

UN ESEMPIO CONCRETO

Dieci luglio 1976: dall'azienda chimica Icmesa di Meda, cittadina a nord di Milano, fuoriesce una nube tossica di diossina che in poco tempo dilaga fino a raggiungere i paesi limitrofi di Cesano Maderno, Desio e Seveso, contaminando circa 110.000 persone. Nel 2000 questi quattro Comuni, che ventiquattro anni prima si erano trovati legati nel fronteggiare quel terribile incidente, decidono, con la collaborazione tecnico-scientifica della Fondazione Lombardia per l'Ambiente, di riunire nuovamente le proprie forze per riscattare quell'area divenuta così tristemente famosa, attuando un processo di Agenda 21 Locale a livello intercomunale. Queste sono

le origini di un processo partecipativo che in sei anni ha concretamente operato nel campo della sostenibilità per migliorare la qualità della vita di questo territorio.

Il processo è stato sin dall'inizio autofinanziato in parti uguali dai Comuni stessi e dalla Fondazione Lombardia per l'Ambiente.

Impegno formale e attivazione del processo - Le quattro amministrazioni hanno assunto lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi fondamentali della propria azione amministrativa (Statuto), hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa e di collaborazione finalizzato all'attivazione del processo di Agenda 21 Locale a livello intercomunale, e hanno infine aderito ai principali accordi e network (Carta di Aalborg, Carta di Ferrara, Regione Lombardia, Provincia di Milano, Aalborg Commitments). Il processo è coordinato da un Comitato Direttivo, organo di indirizzo, e da un Gruppo di Lavoro, organo tecnico operativo, rispettivamente costituiti dai politici e dai tecnici dei 4 Comuni e della Fondazione Lombardia per l'Ambiente.

Redazione del Documento preliminare sullo stato dell'ambiente - Il primo passo concreto nella realizzazione del processo di Agenda 21 è stato compiuto nel 2001, con la redazione e la presentazione del Documento preliminare sullo stato dell'ambiente (Dpsa), strumento tecnico di diffusione, monitoraggio e di valutazione nel tempo degli effetti generati sull'ambiente locale. Nel Documento sono stati messi a sistema i dati e le informazioni, disponibili a livello comunale, provinciale e regionale, riguardanti il territorio dei quattro comuni, al fine di fornire un quadro del-

la situazione ambientale, sociale ed economica.

Nascita dell'ufficio di Agenda 21 intercomunale - Nel 2002, per volere dei quattro comuni e della Fondazione Lombardia per l'Ambiente è stato creato l'Ufficio Intercomunale, dotato di autonomia rispetto ai singoli comuni, con sede a Seveso, per il coordinamento e il supporto del processo dal punto di vista tecnico-scientifico ed organizzativo. L'ufficio è sempre stato di fondamentale importanza durante tutto il processo, ma soprattutto nelle fasi iniziali dove è stato prioritario il coinvolgimento della cittadinanza. Inoltre è stato attivato il sito internet di Agenda 21 intercomunale (www.agenda21intercomunale.it) e realizzato il Sit ambientale, attualmente in fase di aggiornamento.

Attivazione del Pre-forum - La volontà principale delle amministrazioni partecipanti all'Agenda 21 Intercomunale è sempre stata quella di condividere con gli attori locali tutte le fasi del processo, rendendoli partecipi e responsabili fin dal principio. Per questo il punto di forza di tale percorso è stato proprio l'attivazione di un Pre-forum strutturato in 4 workshop comunali con 183 attori, cui ne è seguito uno a carattere intercomunale che ha visto la partecipazione di 104 attori. Gli incontri, svolti con una metodologia partecipata, hanno prodotto una condivisione di opinioni e responsabilità tra i vari portatori di interesse, favorendo il dialogo tra istituzioni e cittadini e l'individuazione di priorità tematiche per il futuro del territorio.

Gli attori, mediante la condivisione e sottoscrizione della Carta degli intenti, hanno così potuto condividere i principi



dello sviluppo sostenibile, prendere atto del percorso svolto dalle 4 Amministrazioni comunali e riconoscere e promuovere il percorso previsto. Insieme agli attori sono state individuate le caratteristiche e le regole del Forum e, inoltre, le otto macroaree su cui lavorare, la cui analisi ha permesso successivamente di definire i quattro tavoli tematici del Forum.

Redazione e pubblicazione del Rapporto sullo stato dell'ambiente - Durante l'incontro intercomunale di Pre-forum è stato consegnato il Rapporto sullo stato dell'ambiente (Rsa) quale sintesi divulgativa del Dpsa redatto nel 2001. Nel processo di Agenda 21 Locale l'Rsa viene utilizzato per sistematizzare ed analizzare, tramite l'ausilio di indicatori specifici, i dati che riguardano l'ambito sociale, economico ed ambientale relativo alla realtà locale; per il processo di Agenda 21 intercomunale questo documento ha rappresentato una sintesi oggettiva, chiara e di facile lettura e interpretazione, a supporto anche delle future decisioni che si sarebbero assunte durante il Forum per la sostenibilità locale.

Attivazione del forum intercomunale per lo sviluppo sostenibile - A seguito degli incontri preparatori durante le sessioni del Pre-forum, nel 2003 è stato insediato il primo Forum intercomunale. Nella scala di Arnstein il Forum risulta lo strumento migliore per ottenere la completa partecipazione dei cittadini nel processo decisionale. Nel territorio in esame questa esperienza, della durata di un anno, ha coinvolto, all'insediamento, 137 partecipanti suddivisi in 4 tavoli tematici che prevedevano incontri dalla frequenza quindicinale (per

un totale di 81 incontri):

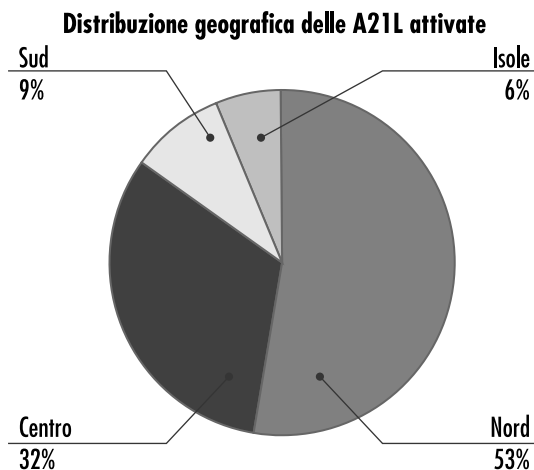
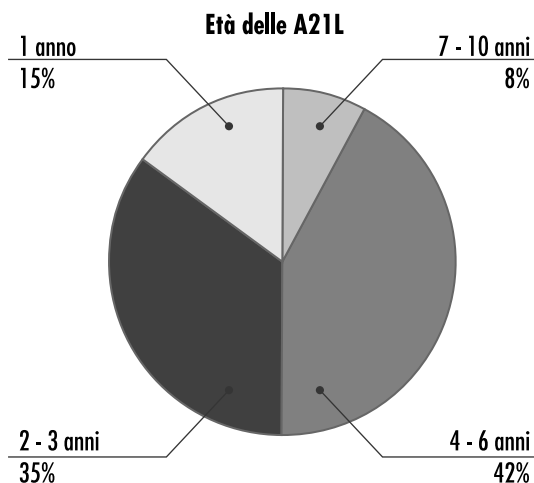
- Ambiente e Biodiversità con sede a Seveso;
- Gestione del Territorio con sede a Cesano Maderno;
- Lavoro, Sistemi produttivi e Consumi sostenibili con sede a Meda;
- Cultura società e salute con sede a Desio.

Durante le sedute del Forum Intercomunale sono emersi i bisogni, le criticità e le preoccupazioni riguardanti gli aspetti sociali, economici e ambientali del territorio. Inoltre sono state elaborate e promosse azioni concrete (19 progetti) per lo sviluppo sostenibile finalizzate alla risoluzione delle criticità.

Redazione del Piano d'azione intercomunale per lo sviluppo sostenibile - I 19 progetti emersi dagli incontri del Forum intercomunale sono stati raccolti nel Piano d'Azione intercomunale per lo sviluppo sostenibile (Pda). Al fine di attuare i progetti del Pda sono stati istituiti i Gruppi operativi di progetto, costituiti dagli attori responsabili della realizzazione, dai partner e dai soggetti coinvolti presenti sul territorio: pubbliche amministrazioni, enti e associazioni, tecnici e cittadini. È importante sottolineare che in questa fase sono stati anche stanziati fondi comunali (intersecando i bilanci di ciascuna amministrazione) per supportare la fase d'avvio dei progetti del Pda e ogni comune ha avuto il compito di gestire i fondi relativi ai progetti elaborati dal tavolo con sede nel comune stesso.

Nascita dell'Agenzia InnovA21 per lo sviluppo sostenibile - Nell'aprile del 2005 per volere del Forum intercomunale, dei Comuni di Cesano Maderno, Desio e Seveso

Lo stato di attuazione di Agenda 21



Enti presi in considerazione per l'indagine	1.452
Enti che hanno avviato un processo di A21L	461
Enti che hanno risposto al questionario	246

Fonte: Segreteria nazionale coordinamento Agende 21 Locali Italiane, Indagine 2006 sullo stato di attuazione delle Agende 21 Locali in Italia

e della Fondazione Lombardia per l'Ambiente, l'Ufficio Intercomunale si è trasformato nell'Agenzia InnovA21 per lo Sviluppo Sostenibile (www.agenziainnova21.org), ovvero un'associazione no profit con scopi culturali e ambientali, che in base all'esperienza maturata nei quattro comuni promotori del processo intercomunale ha allargato il proprio raggio d'azione diventando uno



Avanzamento dei progetti

Tavoli tematici	Azione di miglioramento	Progetti	Stato di avanzamento
Ambiente e biodiversità	Risanamento corsi d'acqua e valorizzazione risorsa idrica	In mezzo alla città scorrono i fiumi	In corso nei comuni di Meda e Seveso
		Educare all'acqua	Realizzato e terminato in tutti i 4 comuni
		Recupero e salvaguardia delle acque superficiali	Stand by
	Valorizzazione del verde	Progettazione rete ecologica e tutela e valorizzazione aree agricole	In corso nei 4 comuni, conclusione della prima fase con relazione dello studio "La Connettività ecologica nei comuni di Cesano M.no, Desio, Meda e Seveso"
La regola verde		In corso nei 4 comuni	
Gestione del territorio	Edificio con (eco)logica	Documento di indirizzo per costruire sostenibile e guida e promozione per edifici più sani	In corso nel comune pilota di Cesano Maderno
	Strade per vivere	Vivi la strada	Stand by nei 4 comuni, Avviato il progetto pilota a Binzago, frazione di Cesano Maderno (MI)
		Abbattiamo le barriere	Stand by
		Carta dei servizi	Stand by
	Strade per tutti	Bimbingiro	Organizzazione del "Pedibus" in tutti i 4 comuni. Progettazione partecipata dell'area urbana in corso a Cesano M.no e nel programma del 2007 a Desio
Lavoro, sistemi produttivi e consumi sostenibili	Conciliare la produzione industriale con lo sviluppo sostenibile	La gestione ambientale come strategia di sviluppo dell'impresa: "un'impresa di successo fa scelte eco-compatibili"	Stand by
	Diminuzione della produzione dei rifiuti e aumento del recupero	Rifiuto come risorsa	In corso in tutti i 4 comuni
		Banco ecosolidale del riuso	In corso in tutti i 4 comuni
		Scuola e ambiente: un percorso per la vita	Stand by
		Commercializzare e acquistare imballaggi e prodotti eco-compatibili	Avviato in tutti i 4 comuni
Comune sostiene il tuo ambiente: "compra verde"	In corso in tutti i 4 comuni		
Cultura, società e salute	Progetto giovani intercomunale	Giovani	Avviato nel comune pilota di Desio
	Stili di vita e tempi della famiglia	Estate sostenibile in città	Riavvio a Desio Avvio a Cesano M.no, Meda e Seveso
	Identità/Tradizioni/Multietnicità	Storie da raccontare	Riavvio a Desio come comune pilota (partecipazione allargata ai 4 comuni)



strumento indipendente sul territorio, capace di diffondere le esperienze, le competenze professionali acquisite e le metodologie sperimentate. Esportando il modello partecipativo attuato con successo nei quattro comuni, per i quali continua a coordinare e gestire il processo, l'Agenzia si pone come supporto tecnico, scientifico, gestionale e orga-

nizzativo per l'attivazione di nuovi processi partecipativi e di Agenda21 Locale.

Incontri preparatori e insediamento del nuovo forum intercomunale - Sempre nella primavera del 2005 è stata rilanciata la partecipazione alla progettazione con la realizzazione di tre incontri preparatori alla nuova sessione del Forum per verificare lo stato

di avanzamento dei progetti del Piano d'azione intercomunale, per individuare nuove azioni di miglioramento, nuovi temi e la nuova struttura del Forum, nonché per rafforzare la consapevolezza dei tecnici degli enti locali coinvolti sulle proprie responsabilità e sulla trasversalità di Agenda 21 nelle amministrazioni. Nel novembre del 2005, sulla base dei dati emersi dai precedenti tre incontri primaverili, è stato istituito il Forum intercomunale per lo sviluppo sostenibile nella sua nuova struttura. I nuovi tavoli di lavoro, all'interno dei quali sono stati ricollocati i progetti individuati nel Piano d'azione intercomunale redatto nel 2004 per garantirne la continuità, sono:

- Gestione delle risorse naturali e ambientali,
- Vivere il territorio,
- Cultura e stili di vita,
- Educazione e formazione: Lavoro in rete.

Nei primi mesi del 2007 il Forum presenterà il nuovo Piano d'azione con i progetti da realizzare.

Il successo dell'Agenda 21 Intercomunale in atto nei comuni di Cesano Maderno, Desio, Meda e Seveso, sancito dall'elevato numero di attori coinvolti e di progetti attivati e ad oggi in piena evoluzione, dimostra che la partecipazione dei cittadini fin dalle prime fasi (grazie anche all'attivazione del Pre-forum) è la carta vincente per concretizzare i propositi del documento di Agenda 21 per uno sviluppo sostenibile, perché è solo grazie alla volontà di collaborare, alla sinergia delle risorse e alla continuità del processo (nel nostro caso attraverso il sostegno tra comuni) che questi obiettivi possono essere raggiunti. ●