

## 2. inchiesta

Partecipazione e sviluppo locale



FOTO: © ISTOCKPHOTO

● AGENDA 21 ●

# GOVERNANCE A METÀ

**Il Piano d'azione dell'Onu uscito vent'anni fa da Rio in Italia è stato accolto con entusiasmo. Ma molti progetti sono rimasti nel cassetto. E sui fondi c'è chi ha speculato**

di **Ludovica Oddi**

**P**oteva rappresentare una vera e propria rivoluzione della governance, il principale strumento di un approccio innovativo alle politiche locali basato sulla partecipazione dei cittadini. Invece il Piano d'azione dell'Onu per lo

sviluppo sostenibile, la cosiddetta *Agenda 21* scaturita vent'anni fa dal vertice di Rio, passa alla storia come un'occasione colta a metà. Con molte potenzialità inespresse, qualche lato oscuro nella gestione e alcune buone pratiche a macchia di leopardo. Colpa della crisi? Non solo. «L'Agenda 21 è morta ben pri-

ma dell'emergenza finanziaria che ha tagliato i fondi agli enti locali, in particolar modo in Italia – spiega Stefano Pareglio, docente di Economia ambientale all'università Cattolica di Milano e collaboratore dell'International council for local environmental initiatives – E una delle principali cause di questo



fallimento sta nel fatto che spesso gli enti hanno totalmente esternalizzato, come fossero delle normali consulenze, questi procedimenti, invece di assorbirli come loro nuovo approccio di lavoro». A questo si aggiunge la mancanza nella politica italiana di un'abitudine alla partecipazione e alla condivisione, obiettivi primari di *Agenda 21*. «Non siamo stati capaci di separare la raccolta del consenso politico dei partiti dall'amministrazione del bene pubblico, che invece è un dovere dei rappresentanti del popolo di fronte a tutti i cittadini», sentenza Marzio Marzorati, assessore all'Ambiente del Comune di Seveso (Mb) dal 1998 al 2008.

### **POCHI SOLDI, SPESI MALE**

Eppure il processo dell'Agenda 21 era partito con il piede giusto. Nel Duemila, a Ferrara, era stato costituito anche il Coordinamento nazionale Agende 21 locali, un'associazione che ha per scopo la promozione della sostenibilità. Il problema, manco a dirlo, è stato innanzitutto la mancanza di finanziamenti specifici (tranne alcuni casi isolati) a sostegno dei progetti. Gli ultimi risalgono infatti al 2000 e al 2002, quando, attraverso due bandi, il ministero dell'Ambiente ha offerto un cofinanziamento alle iniziative degli enti locali, con l'obiettivo d'indirizzare le amministrazioni verso lo sviluppo sostenibile. Pochi soldi e spesi pure male. È la Corte dei Conti a fare luce sugli sprechi in un'indagine del 2008 dal titolo "Esiti della gestione del Ministero dell'Ambiente finalizzata alla promozione dello sviluppo sostenibile, cosiddetto programma Agenda 21". Le risorse accordate dal programma erano pari a quasi 15 milioni per più di 200 progetti cofinanziati, ma tra questi solo quattro sono stati svolti nel termine assegnato dal ministero: Olbia, Grosseto, Rovereto e Parco nazionale delle Cinque Terre. Colpa di obiettivi poco chiari, o di un'eccessiva libertà di azione per il loro raggiungimento, che hanno spianato la strada anche alla speculazione. Non mancano infatti situazioni di particolare criticità. L'indagine della Corte dei Conti ha svelato il singolare caso di 20 Comuni della Calabria che, in occasione del secondo bando del ministero, quello del 2002, videro approvati tutti i loro progetti. La commissione che aveva il compito di varare i progetti, in quell'occasione era composta da tredici membri. Ben sei commissari provenivano da un unico ateneo, promotore di un master di primo livello con il partenariato di una società redattrice dei progetti. Da qui i sospetti sulla regolarità nella gestione dei progetti: «Può

## **Ricominciare dalle città**

L'auspicio del Segretariato europeo dell'Iclei

«**S**e vogliamo davvero rendere il mondo più sostenibile, dobbiamo adottare un approccio multi-governo, coinvolgendo tutti i partner. E le amministrazioni locali si aspettano un riconoscimento ufficiale come attori governativi». È il pensiero di Ania Rok, dell'International Council for local environmental initiatives (Iclei).

### **Come valuta l'applicazione di Agenda 21 in Italia?**

È difficile stabilire se abbia avuto successo o meno. Dipende dai criteri che utilizziamo e alla disponibilità di dati. Molti sostengono che il movimento Agenda 21 abbia portato a una maggiore consapevolezza dei problemi ambientali a livello locale, con una migliore comprensione



e sostegno ai processi di partecipazione pubblica. Poi ha portato alla costituzione del Coordinamento Agende 21 locali italiane, un'istituzione molto attiva.

**'Per il futuro ci aspettiamo iniziative sempre più diffuse e integrate ai vari livelli. Con strategie di lungo termine'**

**Quali paesi hanno realizzato il maggior numero di processi di Agenda 21 locale?**

Contarli non è facile, ormai molti non sono più chiamati così. Tra quelli fedeli al termine originale, la Francia è il principale paese, ma è ancora popolare in Spagna, Germania o Repubblica Ceca. Per fortuna i processi locali di sostenibilità continuano a fiorire con altre denominazioni.

### **Come si preparano le città europee a Rio+20?**

Per molte lo sviluppo sostenibile è diventata una questione trasversale, presente in tutte le loro attività. La conferenza di Rio+20 sarà un'ottima occasione per mostrare la varietà d'iniziative attivate dal 1992. Per facilitare questo confronto, Iclei sta organizzando il "Rio+20 Town Hall", uno spazio di incontro nel cuore della sede della conferenza.

### **Ma quale sarà l'evoluzione di Agenda 21 rispetto a come la conosciamo oggi?**

Per il futuro ci aspettiamo iniziative sempre più diffuse e integrate ai vari livelli amministrativi, con strategie e visioni a lungo termine. Le amministrazioni locali saranno quindi sempre più protagoniste della sostenibilità. **(Emanuele Cabini)**



**Nel 2000 è nato il Coordinamento nazionale delle Agende 21 locali. Qui sopra, Marzio Marzorati, assessore all'Ambiente a Seveso (Mb) dal '98 al 2008**

affermarsi con certezza che, dopo una serie di proroghe non andate a buon fine, nessuno dei progetti commissionati dai richiamati Comuni risulta ad oggi concluso, rimanendo in alcuni casi il fondato dubbio che non sia nemmeno iniziato», si legge nella relazione della Corte.

### CASI DA VALORIZZARE

Nonostante questo contesto negativo gli esempi di buone pratiche non mancano. «Si parla più dei casi finiti male perché si prestano alla critica politica – racconta Daniela Luise, direttrice del Coordinamento nazionale Agenda 21 locale – ma chi ha lavorato bene, creando negli anni strutture interne all'amministrazione, non ha avuto problemi». È il caso di molte città, come Padova, Reggio Emilia, Bologna, Torino, Ferrara, Salerno e Palermo. Come dire: l'Agenda 21 ha mostrato le sue potenzialità dove le amministrazioni hanno saputo colmare la discrepanza fra politica economica da un lato, politica sociale e ambientale dall'altro. «Rio vent'anni fa aveva creato uno strumento rivoluzionario, ma il tempo porta con sé un'inevitabile esigenza di cambiamento e innovazione, basti pensare che quando iniziammo i processi di Agenda 21 non esistevano



FOTO: © FLICKR

i social network e la comunicazione virtuale era proprio agli albori. Si può dire che l'Agenda 21 abbia anticipato un modello di società 2.0 che oggi si sta concretizzando anche attraverso internet» riprende Marzorati. Ed è per questo che si guarda con speranza al vertice del prossimo mese: «Da Rio+20 mi aspetto che diventi chiaro quanto ognuno di noi sia responsabile su scala globale, spero che alla con-

sapevolezza sul piano individuale corrisponda una presa di coscienza da parte delle nazioni. Il processo dell'Agenda 21 si può rilanciare» è l'auspicio di Simone Paleari, direttore di Agenzia innovA21, un'associazione di enti pubblici, privati e no profit, che promuove i programmi per la sostenibilità. Certo è che nei prossimi anni ai bisogni di partecipazione si dovrà rispondere in una maniera diversa, forse anche

## Dove ha funzionato

Dalla gestione dei rifiuti alla promozione dell'efficienza energetica. Cinque realtà in cui l'Agenda 21 ha dato i suoi frutti. Grazie al coinvolgimento dei cittadini

### MICROKYOTO A BOLOGNA

Ideato a Bologna dal forum di Agenda21 locale, il progetto *Microkyoto* ottiene nel 2004 un finanziamento del ministero dell'Ambiente. Due anni dopo la Provincia e ventotto Comuni sottoscrivono

un protocollo d'intesa con il quale si impegnano a realizzare interventi per ridurre le emissioni di gas serra e a quantificarne i risultati. Il progetto coinvolge Comuni, scuole e imprese che possono aderire all'iniziativa volontariamente e senza spese.



L'impegno è analizzare i propri consumi energetici e ridurli attraverso iniziative di risparmio energetico e di miglioramento dell'efficienza. I risultati: 5.753,72 tep/anno di energia risparmiata

e 15.025,77 t/anno di emissioni evitate, installazioni di pannelli fotovoltaici e impianti a biomassa in otto edifici scolastici, un accordo tra imprese e banche per l'offerta di finanziamenti agevolati per la realizzazione degli interventi.

### SEVESO FA LA DIFFERENZA

Nel comune di Seveso (Mb) l'adesione al programma Agenda 21, dal 1998 al 2008, ha per-

meso di aumentare la raccolta differenziata dal 20 al 60%, grazie proprio alla partecipazione dei cittadini. In questi stessi anni è stato creato anche un Parco regionale, proprio sul sito di maggior inquinamento da diossina, a seguito dell'incidente Icmesa del 1976. Grazie alle buone iniziative di un'amministrazione sensibile alle tematiche ambientali, oggi Seveso può vantare una rete di aree verdi e di parchi pubbli-



Qui accanto, un'esercitazione del corso di autocostruzione di pannelli solari a Bovisio Masciago (Mi) nell'ambito delle iniziative legate ad Agenda 21. A destra la firma del Patto dei Sindaci. Nella pagina seguente i sindaci europei che hanno aderito al trattato

● CITTÀ IN RETE ●

## Alleanza fra primi cittadini

Oltre 3.700 Comuni europei hanno sottoscritto il "Patto fra i sindaci", un impegno volontario per superare gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati dall'Ue per il 2020



più concreta: «Credo che l'Agenda 21 a cui siamo stati abituati uscirà di scena, probabilmente rientrerà sotto altre forme che ora non ci aspettiamo. D'altronde la sostenibilità è nel mandato di Rio+20, che inquadrerà istituzionalmente lo sviluppo sostenibile. Stavolta – conclude Pareglio – si dovrebbe far leva sulla green economy per combattere la povertà e tutelare l'ambiente».

I sindaci dei comuni europei stringono un patto e si alleano contro il cambiamento climatico. Già, perché in Europa il 75% della popolazione vive in aree urbanizzate, sfruttando l'80% delle risorse energetiche, e diventa fondamentale il ruolo dei governi locali e della società civile per controllare il climate change. Oltre 3.700 Comuni europei, in cui risiedono circa 160

milioni di abitanti, hanno quindi deciso di aderire al Patto dei Sindaci (Covenant of Mayors), un impegno volontario e unilaterale per andare oltre gli obiettivi dell'Ue in termini di riduzione in emissioni di CO<sub>2</sub>. I Comuni che aderiscono al Patto sono chiamati a raccogliere la sfida della riduzione del più del 20% delle emissioni entro il 2020 sul proprio territorio, mediante la programma-

ci, un miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e un processo educativo per il cambiamento dei consumi, che si concretizza nel progetto *Famiglie sostenibili* ([www.famigliasostenibile.it](http://www.famigliasostenibile.it)).

### FUTURAPALERMO

La città di Palermo ha deciso di chiamare così il programma operativo per l'attuazione di Agenda 21 avviato nell'ottobre del 2004. Il programma ha

portato all'attivazione di un forum civico, sviluppato attraverso conferenze informative che hanno coinvolto, oltre a diversi settori dell'amministrazione, anche rappresentanti dei settori produttivi, enti locali, ordini professionali, università e volontariato. Il 22 maggio 2006 la città ha presentato la prima "Relazione sullo stato dell'ambiente", successivamente distribuita in tutte le strutture pubbliche. A partire dallo stesso anno



l'attività formativa ed informativa si è concentrata sul progetto *Agenda 21 scuola*, in collaborazione con l'università degli Studi di Palermo e con l'Ausl in diverse scuole cittadine elementari, medie e supe-

riori. Inoltre è in fase di avvio il progetto centrato sul tema della "Partecipazione come valore: i percorsi di Agenda 21 come avvio delle azioni di sviluppo sostenibile del territorio urbano".

### ALLEANZE LOMBARDE

Desio, Meda e Cesano Maderno sono i protagonisti attuali del primo Forum intercomunale, nato nel 2000 in Italia, e caratterizzato dalla collabo-

razione di amministrazioni di diverso colore politico, unite dalla condivisione di una comune politica ambientale. Da questa innovativa esperienza nasce poi nel 2005 l'Agenzia innovA21, un'associazione senza finalità di lucro, impegnata nella diffusione della cultura della sostenibilità ambientale. I soci sono enti pubblici, privati e associazioni no profit interessati a trovare un valido equilibrio fra l'economia, la socie-



zione e l'attuazione concreta di misure e azioni di mitigazione o adattamento. Chi le adotta accede alle fonti di finanziamento nazionali ed europee mediante la realizzazione del *Piano d'azione per le energie sostenibili* (Paes). Dal momento della ratifica del Patto, le amministrazioni hanno un anno di tempo per presentare il Paes, indicando obiettivi di abbattimento delle emissioni e le azioni per ridurle, pena il decadimento della sottoscrizione. In Italia e Spagna c'è stato subito un boom di Comuni firmatari, anche se questo non indica per forza pratiche di successo: i due paesi latini sono anche quelli con il più elevato tasso di non raggiungimento e approvazioni dei

Paes. Ad ogni modo sono già 1.829 i comuni firmatari in Italia, oltre 200 solo nella Provincia di Bergamo. «I sindaci sono tipicamente campanilisti, il paradosso è che oggi per fare i propri interessi e portare a casa i finanziamenti, il migliore campanilismo è la cooperazione», spiega Pietro Romanò, assessore Ambiente e risorse naturali della Provincia di Bergamo, che ha deciso di prendere di petto la questione: ha creato una struttura di supporto per il territorio provinciale in modo da garantire ai Comuni bergamaschi il raggiungimento degli obiettivi nei tempi promessi all'Europa. D'altronde *pacta sunt servanda*, i patti vanno rispettati. Anche fra sindaci. (E. Cab.)

tà e l'ambiente (www.agenziainnova21.org). Il Forum di Agenda 21 Intercomunale propone quest'anno la tematica "Il meglio di quello che puoi": l'obiettivo è stimolare una discussione sullo sforzo che i cittadini fanno per adottare comportamenti virtuosi e, contemporaneamente, sullo sforzo che chiedono agli amministratori per gestire le città sostenibilmente (www.agenda21intercomunale.it).

### ALGERO A LUCI BASSE

Da sei anni la città aderisce alla campagna di sensibilizzazione al risparmio energetico *M'illumino di meno*, promossa dalla trasmissione di Radio2 *Caterpillar*. L'iniziativa propone di spegnere i dispositivi elettrici non indispensabili per un giorno, e di accendere le luci a basso consumo. Una campagna di sensibilizzazione in cui i



protagonisti sono proprio i cittadini, ai quali l'amministrazione comunale offre un "Percorso Illuminato": un programma di interessanti iniziative di carattere ambientale, educativo e sociale.

(Lu. Od.)

### INTERVISTA EMANUELE BURGIN

## «Gli enti locali devono riorganizzarsi»

La ricetta del presidente del Coordinamento delle Agende 21 locali italiane

**G**li italiani stanno vivendo sempre più direttamente i problemi causati dal cambiamento climatico. Quale potrebbe essere il ruolo degli enti locali? «Certamente fondamentale, se non fosse che purtroppo sono ancora poche le realtà che si danno efficacemente da fare». È amaro il commento di Emanuele Burgin, presidente del Coordinamento delle Agende 21 locali italiane, che propone la sua ricetta.

### Come possono agire gli enti locali?

Possono intervenire in molte aree: dal riscaldamento degli edifici scolastici e ospedalieri alle politiche di acquisto della pubblica amministrazione, alla pianificazione delle città, alla realizzazione di



infrastrutture, alla modalità di gestione del trasporto. Tuttavia il più delle volte si assiste a un'azione scoordinata in cui competenze differenti non collaborano.

**Che cosa servirebbe?**  
È necessario cambiare radicalmente l'approccio e adottare un sistema di gestione integrata (Sgi, ndr). Riorganizzare e integrare le prassi, i piani e le strategie esistenti sistemizzando quindi il lavoro.

**Cosa impedisce tale riorganizzazione?**

«Un sistema di gestione integrata obbliga al lavoro in equipe ed esclude l'espressione "non mi compete"»

La mancanza di supporto dei decisori politici e dei massimi dirigenti degli enti. Di fatto, il Sgi non è altro che comunicazione strutturata tra persone e migliore condivisione delle informazioni tecniche. Obbliga al lavoro di equipe ed esclude il rituale inefficiente dell'espressione "non è di mia competenza".

### Da dove cominciare allora?

Bisogna iniziare a destrutturare il vecchio approccio e formare il proprio personale a partire dal programma politico degli assessori. Per questo, all'interno di un progetto europeo finanziato dal programma *Life* denominato *Champ, local response to climate change* ci siamo impegnati nella realizzazione di un programma di formazione sulla gestione integrata per la sostenibilità e la lotta al cambiamento climatico rivolto alle autorità locali. Ne è nato anche un manuale scaricabile gratuitamente online.

(Elisabetta Mutto Accordi)