

SOSTENIBILITA' AMBIENTALE E SVILUPPO SOSTENIBILE **Il contesto internazionale e europeo**

Parlando di sviluppo sostenibile un riferimento indispensabile sono le iniziative internazionali che chiedono che si rafforzi l'integrazione dell'ambiente nella pianificazione territoriale ed urbanistica, individuando in essa uno degli strumenti strategici per l'avvio di politiche ambientali efficaci.

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

Le politiche europee per il primo decennio del 2000, infatti sono state quasi completamente ridefinite con l'Agenda 2000 che già dal luglio 1997 ha formulato le proposte per la riforma delle politiche dell'Unione Europea, riorientando le politiche strutturali e finanziarie e le principali politiche di settore (in particolare le novità riguardano la ridefinizione delle aree obiettivo, la maggiore attenzione alla riconversione ambientale dell'agricoltura, e il crescere delle misure a favore di ambiente e territorio). Il concetto della sostenibilità, da semplice assunzione di un principio (finalmente adottato anche negli atti fondativi europei, come il Trattato di Amsterdam del 1997, che ha visto tutti i governi dell'Unione Europea integrare i criteri di Maastricht con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile), comincia a coniugarsi in strategie, obiettivi, finanziamenti, accordi internazionali.

Passiamo ora in rassegna i passaggi fondamentali del contesto internazionale e europeo dell'ultimo decennio partendo dal 1992, anno in cui vengono assunti dalla comunità internazionale ed europea due impegni importanti per orientare verso la sostenibilità lo sviluppo mondiale.

La **Conferenza delle Nazioni Unite per l'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED)**, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, ha impostato i primi lineamenti di un piano di azione mondiale per la tutela dell'ambiente. Al termine della conferenza è stato firmato dai 160 capi di Stato presenti un documento, noto come **Agenda 21**, che raccomanda ai governi di sviluppare politiche ambientali, coinvolgendo tutti i settori economici e sociali nella promozione entro il 2000 di interventi concreti di salvaguardia, recupero e buona gestione delle risorse naturali. Essa impegna il Sud come il Nord del mondo e prevede delle trasformazioni profonde dei comportamenti individuali e collettivi, prevede diverse priorità e costi sociali.

L'Agenda 21, rappresentando una sorta di Programma globale sull'ambiente, individua campi di azione e interventi prioritari. In essa si individuano alcuni orientamenti di fondo per attuare le politiche ambientali; è strutturata per *azioni per la tutela delle risorse ambientali* e si concentra anche sul ruolo chiave degli *attori sociali*.

In particolare il **paragrafo 28 dell'Agenda 21** impegna le Autorità locali ad adottare una Agenda 21 Locale, anche aprendo "un dialogo con i propri cittadini, con le associazioni locali e con le imprese private". La consultazione e la costruzione del consenso intorno a questo percorso rappresentano in questa logica strumenti per accrescere la consapevolezza ambientale e raccogliere, dalla comunità e dagli operatori, indicazioni utili per la formulazione delle migliori strategie. Infatti l'obiettivo prioritario di un progetto di sostenibilità è di identificare una strategia politica, economica e sociale che permetta di limitare l'uso delle risorse naturali, offrendo allo stesso tempo nuove possibilità di lavoro e soddisfacenti livelli di sicurezza sociale e di consumo. I programmi, le politiche e le leggi della amministrazione locale vanno valutati ed eventualmente modificati sulla base di nuovi piani adottati attraverso

queste procedure. I piani stessi possono essere utilizzati anche per supportare le proposte di finanziamento locale, regionale e internazionale.

Più che un documento programmatico, una Agenda 21 locale è un processo che coinvolge tutte le parti sociali di una città (Amministrazione, mondo scientifico, organizzazioni dell'industria e del commercio, organizzazioni ambientaliste e di cittadini) per rendere possibile la definizione di un piano di azione ambientale da avviare ad attuazione in tempi ravvicinati e comunque entro il 2000. Per Agenda 21 locale si intende quindi sia il piano di azione che definisce gli obiettivi e gli strumenti per raggiungerli, sia la costruzione del consenso necessario perchè il piano trovi applicazione.

*Il documento chiave in Europa a cui riferirsi per l'attuazione dell'Agenda 21 di Rio è rappresentato dalla **Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio (N.2179/98/CE del 24 settembre 98 pubblicata sulla GUCE del 10.10.98)**. La decisione, la cui rilevanza sta anche nel carattere di co-decisione tra i due principali organismi di governo europeo, riguarda il riesame del "Programma Comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo durevole e sostenibile" (definito anche "**Quinto Programma d'azione a favore dell'ambiente**").*

Il Programma, che fu adottato dalla Commissione nel 1992 e approvato dal Consiglio nel 1993, è stato successivamente sottoposto a verifica, per adeguarlo ai nuovi sviluppi politici (gli impegni internazionali con l'Agenda 21 di Rio e le relative convenzioni, il Libro Bianco della Commissione su crescita, competitività e disoccupazione, l'ampliamento della UE a nuovi Stati che hanno politiche ambientali più rigorose, le nuove Direttive in campo ambientale). Il riesame del Programma ha inoltre avuto il fondamentale obiettivo di individuare eventuali ritardi o ostacoli nell'attuazione e nel raggiungimento degli obiettivi fissati e di definire le soluzioni per superare queste difficoltà.

In estrema sintesi, la prima versione del Quinto Programma d'Azione (1992-2000) "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" ha posto le basi di una strategia di sviluppo radicalmente innovativa rispetto alle precedenti azioni comunitarie. Il Programma promuove approcci innovativi alla politica ambientale europea, con particolare riferimento: a) alla condivisione della responsabilità attraverso una maggiore partecipazione degli attori sociali ed economici (amministrazioni pubbliche, imprese, collettività), e ad un'azione regolare di sorveglianza e di controllo; b) alla complementarietà delle misure normative con altri strumenti quali: aiuti finanziari, incentivi economici e fiscali, accordi su base volontaria, strumenti orizzontali di sostegno (raccolta di informazioni di base sull'ambiente, ricerca, pianificazione settoriale e territoriale, informazione, formazione). In particolare va sottolineato che è convinzione ormai riportata in tutti i documenti europei che, poiché tutti gli individui possono contribuire a migliorare le condizioni ambientali del pianeta, vada soprattutto sollecitata l'azione congiunta, ognuno per le responsabilità che gli competono, dei diversi soggetti. I problemi ambientali sono infatti sintomi di modelli di vita, di consumo e di produzione errati, basati sull'idea poco realistica che le risorse di cui si dispone siano rinnovabili all'infinito.

Il programma identifica cinque Settori chiave di intervento (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo), sette Temi specifici (il cambiamento del clima, l'acidificazione e la qualità dell'aria, la protezione della natura e della biodiversità, la gestione delle risorse idriche, l'ambiente urbano, le zone costiere, la gestione dei rifiuti) e tre settori sensibili che richiedono una gestione del rischio (rischi industriali, sicurezza nucleare e protezione radioattiva, protezione civile ed emergenze ambientali).

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

1. integrazione delle esigenze ambientali in altre politiche

2. allargamento della gamma degli strumenti utilizzati, al fine di cambiare in modo significativo le tendenze e le pratiche attuali
3. garanzia di una migliore attuazione e applicazione della politica ambientale
4. maggiori sforzi per sensibilizzare e informare meglio i cittadini sulle tematiche dello sviluppo sostenibile
5. rafforzamento della funzione della Comunità nella messa a punto di impegni internazionali e nell'affrontare la cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale e del bacino mediterraneo.

La Decisione sottolinea inoltre i seguenti aspetti, ritenendo che meritino particolare attenzione:

- Garantire che la politica in materia di ambiente si basi su dati, statistiche e indicatori comparabili e affidabili, su informazioni scientifiche corrette e su una valutazione dei costi e dei benefici.
- Favorire e incentivare, nell'industria, l'innovazione relativa allo sviluppo durevole e favorire modelli di produzione e consumo sostenibili.
- Incoraggiare modi pratici di migliorare le azioni di cooperazione e il partenariato.
- Promuovere iniziative, a livello locale e regionale, riguardanti le iniziative per realizzare lo sviluppo sostenibile.
- Sviluppare politiche relative agli aspetti ambientali del programma sulla base di norme di protezione elevate.

Altro passaggio importante è la costituzione del **Gruppo di esperti di ambiente urbano**¹ istituito dalla **Commissione europea - DGXI** nel 1992, successivamente alla pubblicazione del Libro Verde sull'ambiente urbano (1990). Il Gruppo ha pubblicato nel 1996 il Rapporto "Città Europee Sostenibili".

La stessa DGXI ha lanciato nel 1994, insieme ai principali network europei di città impegnate sulle tematiche ambientali, la **Campagna Europea delle Città Sostenibili**. L'alleanza politica di cinque network locali di decisori costituisce la colonna portante della campagna: il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (**CEMR**), le **Eurocities**, il Consiglio Internazionale per le Iniziative Ambientali Locali (**ICLEI**), la Federazione Mondiale delle Città Unite (**UTO**) e il Progetto Città Sane dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (**WHO-OMS**).

Momento costitutivo della Campagna è la Conferenza organizzata ad Aalborg (DK) nel maggio 1994. La Conferenza (600 partecipanti da 30 Stati europei) ha predisposto una Carta di impegni e programmi (**Carta di Aalborg**), rivolgendo l'invito a firmarla a tutte le città e realtà metropolitane che intendono impegnarsi nella direzione della sostenibilità. La Carta definisce il concetto di sostenibilità, individua le responsabilità ambientali delle città e le impegna a sviluppare politiche e azioni per andare "verso città sostenibili". Anche qui le questioni ambientali si intrecciano fortemente con quelle sociali ed economiche, evidenziandone le correlazioni. Il ruolo delle amministrazioni locali viene sostenuto come il fattore chiave di successo per le politiche ambientali, insieme al ruolo dei cittadini e degli interessi diffusi.

Tra gli impegni principali, le città firmatarie hanno sottoscritto quello di predisporre la propria **Agenda 21 Locale**. Un'Agenda locale può essere descritta come uno sforzo comune,

¹ Il Gruppo è composto da rappresentanti nazionali ed esperti indipendenti. Ha il compito di sensibilizzare sulla protezione dell'ambiente di promuovere iniziative e politiche sostenibili a scala locale.

all'interno di una città o di una realtà metropolitana, per raggiungere il massimo del consenso tra tutti gli attori sociali riguardo la definizione e l'attuazione di un **piano di azione ambientale** da realizzarsi entro il 2000 (ma che guardi, appunto, al ventunesimo secolo). Il concetto di Agenda 21 Locale si riferisce dunque sia al processo di definizione degli obiettivi ambientali che alla costruzione delle condizioni per metterli in pratica: consenso, interesse, sinergie, risorse umane e finanziarie. Un'Agenda 21 Locale deve quindi definire la propria filosofia di fondo, le strategie, gli obiettivi, gli strumenti, le azioni, i criteri e i metodi di valutazione. Nello stesso tempo deve essere un processo partecipativo e democratico che coinvolga tutti i settori della società nella sua definizione e attuazione.

La Campagna si è data alcuni momenti di riflessione e lavoro: le Conferenze Europee di Aalborg (DK, 1994) e di Lisbona (P, 1996); le quattro conferenze regionali, fra il 1998 e il 1999, di Turku in Finlandia, Sofia in Bulgaria, Siviglia in Spagna e L'Aja nei Paesi Bassi; e ha organizzato la **Terza Conferenza europea delle città sostenibili** ad Hannover in Germania dal 9 al 12 febbraio prossimi. La Campagna conta oggi più di 400 amministrazioni locali aderenti (cioè firmatarie della carta di impegni definita ad Aalborg e successivamente integrata a Lisbona).

Moltissime città europee, una volta sottoscritta la carta di Aalborg hanno effettivamente attivato un percorso di coinvolgimento delle loro comunità e di progettazione e realizzazione di azioni concrete.

Le Agende 21 Locali sono diventate così l'occasione per lanciare programmi di rinnovo e riqualificazione nei centri e nelle periferie urbane basati su interventi fortemente integrati, mirati a praticare tutte le soluzioni tecnologiche e gestionali utili a risparmiare e riciclare risorse naturali, garantire l'accessibilità grazie ad un servizio di trasporto pubblico efficiente, migliorare la convivenza sociale e la qualità della vita mediante programmi innovativi in materia di restauro edilizio, di gestione dei rifiuti, di utilizzo di energie rinnovabili, di integrazione tra aree urbane e aree naturali. In questo contesto, la partecipazione pubblica diventa lo strumento per valorizzare ed attivare risorse sociali (consenso, volontariato, capacità imprenditoriali, ecc.) indispensabili per il successo delle iniziative previste dall'Agenda 21 Locale, mentre la pubblica amministrazione si comporta come un soggetto trasparente, capace di produrre, far circolare e migliorare l'informazione ambientale necessaria ad aumentare la consapevolezza sociale.

Va infine tenuto presente il più recente e importante documento della Commissione della Comunità Europea, in materia di sostenibilità locale: la Comunicazione "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea"² con la quale si identificano quattro assi di politiche, tra loro interdipendenti:

- rafforzare la prosperità economica e l'occupazione nelle città
- promuovere l'equità, l'integrazione sociale e le riqualificazione delle aree urbane
- tutelare e migliorare l'ambiente urbano, verso una sostenibilità locale e globale
- contribuire al rafforzamento della capacità locale di governo e della capacità di partecipazione degli attori sociali.

Attraverso il Quadro d'azione la Commissione intende compiere un passo avanti verso una maggiore efficacia delle politiche comunitarie previste nel trattato, aumentandone la sensibilità verso le problematiche urbane e assicurando che risultino favorevoli allo sviluppo urbano integrato³.

² DGXI – 10/11/98, COM (1998) 605 final

³ Forum Urbano Europeo, Vienna, novembre 1998

Relativamente in particolare ad uno dei quattro obiettivi generali -tutelare e migliorare l'ambiente urbano allo scopo di garantire una migliore qualità della vita, proteggere la salute umana e gli ecosistemi locali e mondiali- *"la via da seguire (che viene indicata nel documento) consiste nel ridurre l'impatto ambientale totale (o "impronta ecologica") delle attività urbane, migliorando in tal modo le zone urbane: verso la sostenibilità locale e globale"*.

L'azione dovrebbe in particolare contribuire alla realizzazione dei seguenti obiettivi operativi:

- migliorare la qualità dell'aria nelle zone urbane, l'affidabilità e la qualità dell'acqua potabile, la protezione e la gestione delle acque di superficie e di falda; diminuire all'origine la quantità di rifiuti da smaltire e ridurre l'inquinamento acustico;
- tutelare e migliorare l'ambiente modificato dall'uomo e il patrimonio culturale; diffondere la diversità biologica e moltiplicare gli spazi verdi nelle zone urbane;
- diffondere modelli di insediamento compatibili con un'efficace utilizzazione delle risorse, capaci di ridurre al minimo lo spazio occupato (e lo sviluppo urbanistico incontrollato);
- limitare il più possibile gli effetti negativi dei trasporti sull'ambiente, in particolare adottando politiche di sviluppo economico basate su un uso meno intensivo dei trasporti e incentivando l'uso di mezzi di trasporto più efficaci per quanto riguarda gli effetti a lungo termine sull'ambiente;
- migliorare i risultati delle imprese in termini di compatibilità ambientale, attraverso l'adozione in tutti i settori di un'efficiente gestione ambientale;
- ridurre in modo significativo e quantificabile le emissioni di gas responsabili dell'effetto serra nelle zone urbane, soprattutto utilizzando razionalmente l'energia, ricorrendo maggiormente alle fonti di energia rinnovabile, e alla produzione di energia combinata (calore e elettricità) e riducendo la quantità di rifiuti;
- ridurre al minimo e gestire i rischi ambientali nelle aree urbane;
- promuovere strategie di gestione delle zone urbane più integrate, plurisettoriali e sostenibili dal punto di vista ambientale; nell'ambito delle zone urbane funzionali, promuovere strategie di sviluppo compatibili con gli ecosistemi, che tengano conto dell'interdipendenza tra città e campagna, migliorando in tal modo i legami esistenti tra centri urbani e rispettive periferie rurali.