



AGENDA 21 E CULTURA AMBIENTALE

Nonostante vi sia ampio consenso sull'affermazione che la tutela dell'ambiente e della qualità della vita siano obiettivi prioritari per tutti da conseguire a tutti i livelli, gli organismi internazionali, nazionali e locali hanno predisposto e promosso alcuni strumenti nati per affrontare e tentare di risolvere le problematiche ambientali, sociali e economiche che scaturiscono dal conseguimento dello sviluppo. Strumenti quali l'Agenda 21 e l'Agenda 21 locale ampiamente diffusi e utilizzati, grazie ai Programmi d'Azione dell'UE, ai bandi nazionali e regionali che hanno contribuito sensibilmente alla loro affermazione. I nuovi strumenti si basano sulla costruzione di politiche attraverso processi partecipati, che permettono di conseguire una gestione condivisa da tutti e più possibile vicina alle esigenze collettive. Per far comprendere le potenzialità di questi nuovi strumenti occorre però una corretta informazione ed educazione che stimoli e sensibilizzi il cittadino sia rispetto alle tematiche ambientali, economiche e sociali, sia rispetto agli strumenti in uso e alle occasioni che essi rappresentano.

Il XX secolo ha visto l'uomo quale padrone incondizionato della natura ed il progresso, il miglioramento della qualità della vita e l'incremento dei consumi in alcune zone del mondo hanno portato allo sfruttamento delle risorse naturali, senza considerare il loro probabile esaurimento.

Le tematiche ambientali iniziarono ad essere indagate con maggior impegno solo a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, divenendo argomento di dibattito delle associazioni ambientaliste.

In quegli anni il Club di Roma - un gruppo internazionale di autorità del mondo scientifico, economico e industriale - commissionò al MIT (Massachusetts Institute of Technology) una

ricerca - pubblicata nel 1972 con il titolo *I limiti dello sviluppo* - per valutare le probabilità del deterioramento dell'ambiente e dell'esaurimento delle riserve naturali.

Nel 1987 la *Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo* (meglio nota come Commissione Brundtland) definì, per la prima volta, il concetto di *Sviluppo sostenibile* individuato come *quello sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*, concetto che influenzerà le politiche internazionali, nazionali e locali dagli anni '90 in poi.

Questo nuovo modo di concepire lo sviluppo è stato ripreso, rilanciato e definitivamente sancito

I CONCETTI ALLA BASE DELLA SOSTENIBILITÀ

La nozione di sviluppo sostenibile ha innovato le politiche settoriali richiedendo l'integrazione delle tematiche ambientali e sociali all'interno del preesistente concetto di sviluppo economico.

Di conseguenza il nuovo sviluppo non comporta la negazione dello sviluppo economico ma considera come parti integranti anche il rispetto dell'ambiente, in maniera da preservarlo e trasferirlo alle generazioni future, e la garanzia di una migliore qualità della vita della popolazione.

Quali sono gli obiettivi generali e le azioni specifiche che la sostenibilità persegue?

Alla *sostenibilità sociale* corrisponde la soddisfazione di bisogni quali la cura della salute, il lavoro, la casa, l'istruzione. Occorre quindi lavorare per migliorare la qualità della vita di persone che non sempre hanno accesso facilitato a questi diritti, la qualità dell'ambiente sociale in cui essi si muovono favorendo l'integrazione di gruppi appartenenti ad altre culture e incoraggiando gli scambi di patrimoni di conoscenze. Per conseguire la sostenibilità sociale è necessario anche incrementare la qualità dell'ambiente locale, con particolare riferimento al patrimonio paesaggistico e culturale dei luoghi.

Per perseguire la *sostenibilità economica* è essenziale promuovere attività economiche che utilizzino risorse rinnovabili facilmente reperibili a livello locale, gestire la richiesta di risorse naturali in modo tale da ridurre e riorientare la domanda, intervenire al fine di conservare le risorse naturali potenziando il capitale naturale coltivato nonché ampliare le iniziative di produzione, distribuzione e scambio economico improntate ai criteri di equità e solidarietà.

La *sostenibilità ambientale* si concretizza mediante la conservazione delle risorse naturali e il potenziamento della produzione naturale coltivata, educando ad un minor consumo di risorse naturali e incoraggiando l'utilizzo di risorse rinnovabili. Si concretizza anche operando per diminuire le emissioni inquinanti in aria, acqua e suolo e tutelando e preservando gli ecosistemi naturali.

La sostenibilità si raggiunge soprattutto attraverso azioni concrete, definite *obiettivi specifici*, che costituiscono le buone pratiche che possono e devono essere intraprese e replicate.

Si possono citare, a titolo di esempio: incentivare l'agricoltura biologica con minor utilizzo di fertilizzanti e pesticidi, tutelare la biodiversità conservando il paesaggio agricolo tradizionale; ridurre l'utilizzo delle materie prime non rinnovabili (petrolio, carbone ecc.) a favore delle risorse rinnovabili (sole, vento ecc.) nella produzione di energia; provvedere alla bonifica di siti industriali contaminati; diminuire la produzione di rifiuti orientando il consumo verso prodotti con minore imballaggio o con imballaggio riciclabile; ridurre i fenomeni franosi, di erosione, alluvionali e di contaminazione provocati dall'attività umana; ridimensionare gli spostamenti e le percorrenze con mezzi privati.

a Rio de Janeiro nel corso del *Summit Mondiale della Terra* (1992), che ha visto la partecipazione di capi di stato e di governo riuniti per discutere insieme le problematiche ambientali, sociali ed economiche a livello globale.

In base alle risultanze di questo Summit l'ONU ha predisposto un documento di indirizzo per lo sviluppo sostenibile nel XXI secolo, sottoscritto da 180 capi di stato e di governo, denominato *Programma di Agenda 21*: una serie di appuntamenti (*Agenda*) individuati per il 21° secolo (21).

I 40 capitoli del *Programma di Agenda 21* affrontano le problematiche relative a differenti settori di sviluppo, individuano il ruolo dei diversi attori nonché le azioni che possono essere avviate per perseguire gli obiettivi prefissi dallo sviluppo sostenibile. Il Programma promuove la cooperazione internazionale, la responsabilità dei governi e una estesa partecipazione del pubblico nella definizione delle nuove politiche, basate su tre principi fondamentali: condivisione, integrazione e sussidiarietà. Il principio della condivisione delle responsabilità sancisce la necessità di rendere tutte le forze sociali ed economiche partecipi alla definizione delle politiche; il principio dell'integrazione richiede che gli obiettivi di tutela ambientale vengano conseguiti congiuntamente agli obiettivi di sviluppo; il principio di sussidiarietà, infine, stabilisce che le politiche di sviluppo sostenibile siano delegate al livello amministrativo più basso al fine di renderle più vicine alla realtà e alle vere esigenze della collettività.

Dal principio della sussidiarietà consegue l'*AGENDA 21 LOCALE (A21L)* che rappresenta la trasposizione a scala locale dei principi enunciati dal *Programma di Agenda 21* globale.

Le amministrazioni locali assumono quindi un ruolo cruciale sia nella fase di individuazione delle criticità ambientali, economiche e sociali del proprio territorio che nell'identificazione delle possibili soluzioni, anche attraverso il coinvolgimento della popolazione.

Nel 1997, nel corso del *Summit Mondiale della Terra* di New York, è emersa unanime insoddisfazione rispetto all'attuazione dello strumento di *Agenda 21 locale*; nel 2002 perciò, al *Summit sullo Sviluppo Sostenibile* di Johannesburg, le Amministrazioni locali hanno rinnovato il loro impegno finalizzato al raggiungimento dello sviluppo sostenibile del pianeta e delle popolazioni,

impegnandosi ad intensificare gli sforzi a livello locale per concretizzare gli obiettivi concordati (*Azione 21*).

17.1 LE FASI DEL PROCESSO DI AGENDA 21 LOCALE

Il percorso previsto dal *Programma di Agenda 21* è stato adattato al livello locale e suddiviso in fasi fondamentali, che individuano i passi da compiere per realizzare un processo di *Agenda 21 locale*. Sono sette e prevedono:

- *l'attivazione del processo*, fase preliminare che comprende le azioni di sensibilizzazione e di promozione dello strumento, l'adesione da parte dell'Amministrazione locale ad accordi internazionali o nazionali e il suo impegno formale a perseguire sul proprio territorio gli obiettivi di sviluppo sostenibile;
- *l'individuazione e il coinvolgimento del pubblico e dei partners*, fase in cui si chiede all'Amministrazione locale di rendere partecipi attivamente tutti i settori interni all'amministrazione stessa, di individuare e coinvolgere i cosiddetti *portatori di interessi (stakeholders)* dell'ambito territoriale locale e di attivare il Forum - composto da rappresentanze della popolazione e delle istituzioni pubbliche e private - che sarà l'organo chiamato ad analizzare e trovare possibili soluzioni alle criticità che verranno evidenziate;
- *la predisposizione del quadro diagnostico*: nel corso di questa fase vengono raccolti dati relativi alla situazione ambientale, sociale ed economica del territorio. Sulla scorta di questi dati - possibilmente oggettivi, aggiornati, completi e verificabili - viene redatta una relazione sullo stato dell'ambiente, che costituirà il punto di partenza per l'attività del Forum;
- *l'individuazione delle priorità e degli obiettivi*: il Forum, mediante gruppi di lavoro tematici, individua le criticità emerse dalla relazione sullo stato dell'ambiente nonché le possibili soluzioni, concordando per ogni azione identificata anche tempi, responsabilità e finanziamenti;
- *la costruzione del Piano di Azione*: in questa fase i lavori dei singoli gruppi tematici del Forum vengono integrati in un unico documento sottoposto alla discussione del Forum stesso

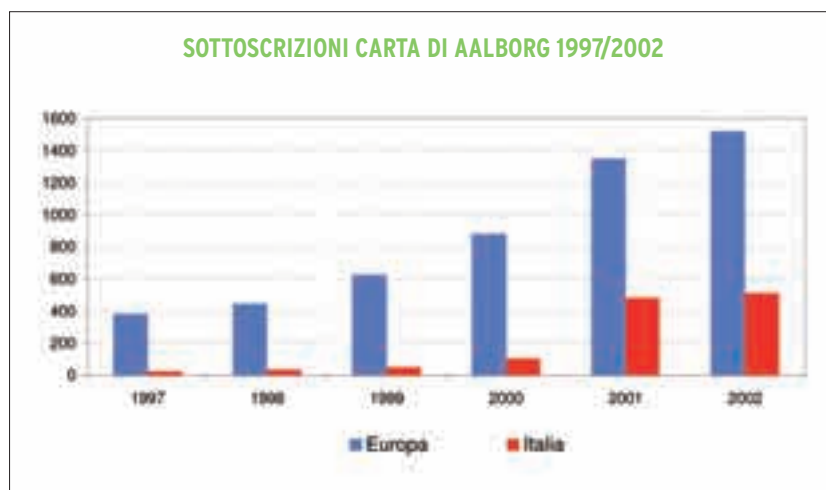


Fonte: Linee Guida APAT 2000

Figura 1

L'Agenda 21 locale è un processo il cui successo dipende dal grado di partecipazione e condivisione della comunità locale. E' un percorso che inizia nell'immediato con azioni concrete, ma che richiede tempi lunghi per dare risultati efficaci.

Secondo l'ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), associazione internazionale di amministrazioni locali impegnate attivamente nel perseguire uno sviluppo sostenibile dei propri territori, ogni Agenda 21 deve essere caratterizzata da alcuni aspetti salienti: l'integrazione delle scadenze temporali rispetto cui gli obiettivi ambientali devono essere legati agli obiettivi economici e sociali (base dello sviluppo sostenibile); l'integrazione degli interessi di tutti i gruppi della società coinvolti nella definizione delle attività; la durata dei progetti basati su obiettivi a lungo termine in accordo con il principio di precauzione; la dimensione globale che viene determinata anche e soprattutto mediante la realizzazione di azioni a livello locale.



Fonte: Fondazione Lombardia per l'Ambiente

Figura 2

La sottoscrizione della Carta di Aalborg impegna, anche se solo formalmente, le Amministrazioni locali europee a perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile sul proprio territorio. Essa viene fatta coincidere con la fase iniziale del processo di Agenda 21 locale. Il forte incremento che si è verificato tra il 1997 e il 2002 è dovuto alla progressiva consapevolezza delle potenzialità dello strumento di Agenda 21 locale determinata dai Programmi di Azione della Unione Europea, che hanno recepito le indicazioni impartite a Rio de Janeiro.

e chiamato Piano d'Azione. Esso definisce: obiettivi generali, obiettivi specifici, azioni, tempi, responsabili e finanziamenti;

- *l'adozione del Piano*: in questa fase il Piano d'Azione approvato dal Forum viene formalizzato e adottato dall'Amministrazione locale con deliberazione di Giunta o Consiglio;
- *l'ultima fase: implementazione, monitoraggio, valutazione e feedback*. Parallelamente alla costruzione del Piano d'Azione devono essere individuate le attività di monitoraggio periodico che permettano la verifica del grado di realizzazione dei programmi rispetto agli obiettivi definiti nonché gli eventuali meccanismi per il loro riorientamento. La parte della valutazione e della revisione, che viene gestita dal Forum, è diretta a determinare l'efficacia dei programmi già conclusi: valuta i risultati ottenuti e identifica le cause degli insuccessi. Ciò consente di procedere alla revisione dell'intero processo per riaggiornare il Piano d'Azione sia con nuovi obiettivi che con eventuali modifiche delle azioni presenti, in un'ottica di miglioramento continuo.

17.2 LA SITUAZIONE ITALIANA

L'aggiornamento più recente viene fornito dall'indagine *Agenda 21 locale in Italia 2002 - Indagine sullo stato di attuazione dei processi di A21L in Italia* - che individua anche le criticità e i punti di forza dello strumento e verifica l'applicazione nazionale rispetto al contesto europeo.

Il documento che avvia il processo di *Agenda 21 locale* delle Amministrazioni locali dell'Unione Europea è la Carta di Aalborg, con la firma della quale si impegnano ad intraprendere i processi per uno sviluppo durevole e sostenibile (fase1).

L'adesione delle Amministrazioni locali italiane alla carta di Aalborg ha registrato un sensibile incremento dal 1998 ad oggi, portando l'Italia al primo posto in Europa per impegno nel perseguire obiettivi di sostenibilità. Tale incremento è riconducibile al bando di co-finanziamento destinato a progetti di *Agenda 21 locale* emesso dal Ministero dell'Ambiente e del Territorio nel 2000, per la cui partecipazione un requisito fondamentale era la sottoscrizione della Carta di Aalborg.

Non necessariamente, però, all'impegno sottoscritto è seguita l'effettiva realizzazione del processo. Infatti i finanziamenti hanno premiato solo alcuni dei progetti pervenuti al Ministero, con il risultato che solo poco più della metà dei sottoscrittori di Aalborg hanno effettivamente iniziato un percorso verso la sostenibilità utilizzando lo strumento *Agenda 21 locale*.

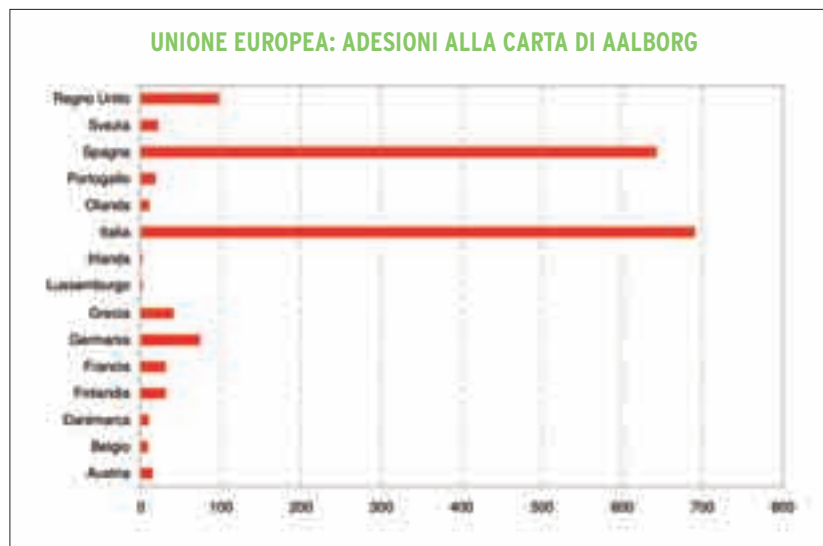
I finanziamenti pubblici quali azioni di promozione dello strumento di Agenda 21 locale riscuotono grande successo dal momento che attivare un processo di sostenibilità implica costi sia in termini di risorse umane che finanziarie. Il primo co-finanziamento del 2000 prevedeva uno stanziamento di quasi 13 milioni di euro a fronte del quale sono pervenute 709 richieste, di cui 111 finanziate; lo strumento di finanziamento è stato riproposto dal Ministero nel corso del 2002: i progetti ricevuti sono 804 ma il numero dei progetti finanziati non si conosce perché le istruttorie per l'assegnazione sono ancora in corso di svolgimento.

I progetti finanziati con il bando del 2000 giunti a conclusione nel corso del 2003 sono stati costantemente monitorati dal Ministero dell'Ambiente e del Territorio attraverso questionari inviati alle Amministrazioni locali finanziate.

Tali questionari hanno evidenziato che:

- le attività di informazione e di comunicazione rivestono un ruolo di considerevole importanza in quanto trasversali a tutte le azioni intraprese;
- il Forum conquista il ruolo di asse portante del processo in quanto svolge funzioni di consultazione, di indirizzo e convalida delle decisioni assunte;
- la maggior parte degli enti è giunta alla fase di caratterizzazione del territorio mediante la realizzazione della relazione sullo stato dell'ambiente.

Un dato che emerge è quello relativo al fatto che la maggior parte degli Enti coordina le attività di informazione attraverso i propri settori interni, mentre spesso affida a società di consulenza le altre attività (redazione della relazione sullo stato dell'ambiente, organizzazione del Forum ecc).



Fonte: ICLEI

Figura 3

Lo stato delle sottoscrizioni della Carta di Aalborg nell'Unione Europea all'aprile 2003 mostra che tra i Paesi più attivi vi è l'Italia, seguita dalla Spagna. Il "caso italiano" è dovuto sia ad una maggiore conoscenza dello strumento di Agenda21 locale - che si è diffusa soprattutto per merito di comuni, definiti pionieri, come per esempio Modena e Ferrara - sia per effetto del primo bando di co-finanziamento - anno 2000 - che richiedeva quale requisito essenziale per la presentazione dei progetti l'adesione ad Aalborg.

17.3 LA SITUAZIONE LOMBARDA

La Lombardia risulta essere una regione trainante poiché ha visto l'assegnazione del co-finanziamento 2000 su numerosi progetti, che si sono distinti per completezza e complessità. Ha risposto positivamente anche al bando nazionale del 2002, inviando al Ministero dell'Ambiente e del Territorio ben 70 progetti di cui 66 riferiti all'attivazione di nuovi processi e solo 4 alla prosecuzione dei processi in corso.

Anche la Regione Lombardia, nel corso del 2002 ha emanato un bando per promuovere l'utilizzo di strumenti di sostenibilità ambientale quali: Agenda 21 locale, contabilità ambientale, acquisti verdi, adozione di sistemi di gestione ambientale, redazione di piani e programmi in materia di mobilità; il bando prevede un co-finanziamento rivolto alle aree Obiettivo 2 e Sostegno Transitorio (Phasing Out), rappresentate da territori con difficoltà strutturali - come il declino industriale o rurale - nelle quali favorire la riconversione economica e sociale.

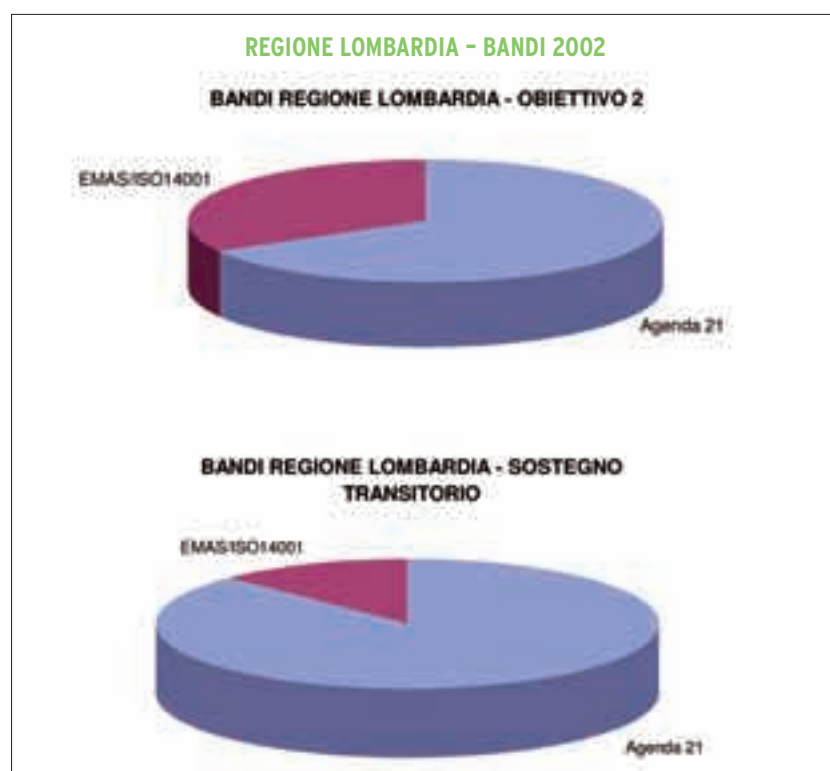
PROGETTI REALIZZATI GRAZIE AL CO-FINANZIAMENTO MINISTERIALE 2000

Province	Comuni	Aggregazioni di Comuni	Consorzi
Cremona	Cinisello Balsamo	Bellusco - Busnago e Mezzago (Mi)	Consorzio Parco Nazionale dello Stelvio
Lodi	Cologno Monzese	Isola Bergamasca e Zingonia (Bg)	
Milano	Lecco	San Giuliano Milanese - S. Donato Milanese (Mi)	
	Lonate Pozzolo		
	Mantova		
	Pavia		

Fonte: COM(2000)517

Tabella 1

A seguito dell'emanazione nel 2000, da parte del Ministero dell'Ambiente e del Territorio, del Bando di co-finanziamento per l'attuazione di Agende 21 locali, dalla Lombardia sono giunte 59 richieste; di queste 13 hanno ottenuto il finanziamento, 34 sono state ritenute idonee ma non finanziate per mancanza di fondi, e 12 escluse. L'accoglienza dei progetti lombardi da parte del Ministero dell'Ambiente e Territorio è stata molto alta: è risultata pari al 79% dei progetti presentati, di cui il 27% co-finanziato. I progetti lombardi finanziati corrispondono all'11% del totale del numero dei progetti finanziati a livello nazionale (111).



Fonte: Regione Lombardia

Figura 4

Visti i successi ottenuti dai bandi ministeriali, la Regione Lombardia ha provveduto nel corso del 2002 ad emanare un proprio bando che prevedeva co-finanziamenti destinati ad amministrazioni locali situate in aree Obiettivo 2 e Sostegno Transitorio, così come individuate dalla UE. Il bando regionale promuoveva l'impiego di strumenti di sostenibilità ambientale quali Agenda 21L, contabilità ambientale, acquisti verdi, adozione di sistemi di gestione ambientale (EMAS e ISO14001), redazione di piani e programmi in materia di mobilità. Il numero di domande pervenute risulta considerevole, se relazionato al numero di Amministrazioni locali presenti nelle aree Ob2 e Sostegno Transitorio in Lombardia. Per le aree Ob2 le domande sono state 15, di cui 10 riferite all'attivazione di Agende 21L e 5 all'adozione di sistemi di gestione ambientale quali EMAS o ISO 14001. La medesima situazione si è verificata per le 16 domande pervenute sul bando relativo ad aree in Sostegno Transitorio: 14 relative all'attivazione di Agende 21L, e 2 a certificazioni ambientali. Le preferenze delle amministrazioni locali sono quindi principalmente rivolte verso lo strumento di Agenda 21L.

Secondo la già citata indagine *Agenda 21 locale in Italia*, la Lombardia è la regione italiana con il maggior numero di processi di Agenda 21 locali attivati ma, come per il resto d'Italia, l'aspetto preoccupante è quello relativo alla effettiva realizzazione del processo: per la Lombardia i processi realmente in atto si aggirano intorno al 50% di quelli attivati.

Sebbene le tipologie di Agenda 21 locali attivate o in procinto di attivazione in Lombardia grazie ai finanziamenti statali e regionali interessino comuni, associazioni di comuni, consorzi, enti parco e comunità montane, resta il comune l'ente locale che più degli altri utilizza lo strumento di Agenda 21 locale.

In materia di Agenda 21 locale ARPA Lombardia non solo garantisce la presenza attiva dei propri dipartimenti provinciali all'interno dei Forum e il supporto alla redazione delle relazioni sullo stato dell'ambiente, ma svolge anche - in stretta collaborazione con la Regione Lombardia - il monitoraggio dei processi di Agenda 21 locale proseguendo l'analisi effettuata nel 2001 dalla Regione stessa.

Il monitoraggio si pone come obiettivo principale quello di fotografare lo stato di attuazione del processo evidenziando le esperienze di successo, le criticità e i punti di forza delle diverse esperienze di Agenda 21 locale. Lo strumento utilizzato è un questionario, che ripercorre tutte le fasi previste dal processo; il questionario viene preceduto dall'invio di una lettera per individuare il coinvolgimento dell'Ente in Agenda 21 locale, mentre la fase successiva consiste nella trasmissione del questionario e nella rilevazione dei dati

STRUMENTI PER LA SOSTENIBILITÀ

Gli strumenti per la sostenibilità sono di tipo volontario e si contrappongono a quelli di comando e controllo (normativa cogente) e di mercato per conseguire miglioramenti delle prestazioni ambientali; non utilizzano né divieti o sanzioni, né tasse e incentivi monetari ma solo la negoziazione di impegni (come nel caso di Accordi volontari) oppure sistemi di gestione ambientale secondo norme individuate (quali EMAS e ISO 14001) o l'informazione del pubblico attraverso la stesura di rapporti ambientali. La caratteristica di questi strumenti è la volontarietà con cui l'ente o l'impresa che vi partecipa si impegna a migliorare il proprio impatto sull'ambiente a fronte di benefici in termini di migliori rapporti con gli stakeholders.

Di seguito sono riportati alcuni tra i principali strumenti per la sostenibilità:

Sistemi di gestione ambientali (SGA): sono riferiti alla struttura organizzativa, alle responsabilità, alle procedure e alle risorse poste in essere da una impresa per incrementare la sua efficienza ambientale. Caratteristiche rilevanti dei sistemi di gestione ambientale sono l'autovalutazione dell'azienda in merito al raggiungimento di alcuni target prefissati, e la comunicazione esterna mediante la quale l'impresa manifesta verso l'esterno il suo impegno a favore dell'ambiente.

EMAS: acronimo di *Environmental Management and Audit Scheme* è stato introdotto in Europa con il Regolamento 1836/93 ed è basato sulla corresponsabilizzazione delle imprese nel miglioramento della qualità dell'ambiente attraverso l'adozione di comportamenti ambientalmente sostenibili. Il regolamento EMAS assegna all'impresa una responsabilità diretta nella crescita della qualità ambientale in quanto prevede che siano adottati all'interno dei siti produttivi programmi, procedure e obiettivi di miglioramento dell'ambiente, documentati in una dichiarazione ambientale che viene pubblicata e diffusa.

ISO 14001: acronimo di *International Organization for Standardization*, è una norma di sistema che definisce i requisiti organizzativo-gestionali di tipo ambientale cui una azienda deve adempiere per ottenere il riconoscimento di un certificatore esterno indipendente.

Bilanci e Contabilità ambientale: consentono la rilevazione dei costi a carico dell'ambiente finora non quantificati dalla contabilità tradizionale. Lo sviluppo si paga, infatti, anche in termini di esaurimento delle risorse naturali non rinnovabili e di impoverimento di quelle rinnovabili, di misure contro l'inquinamento o di spese per il risarcimento dei danni a seguito di calamità. La contabilità ambientale intende offrire agli amministratori pubblici gli strumenti per conteggiare questi costi ambientali nella valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di governo del territorio. Attualmente è in fase di stesura un progetto di legge che renderà la contabilità ambientale strumento obbligatorio per le Amministrazioni pubbliche.

Green Public Procurement o Acquisti pubblici verdi: identificano la tendenza del settore pubblico verso la scelta di prodotti e servizi che si contraddistinguono per la minore pericolosità per la salute umana e per il maggior rispetto verso l'ambiente. E' uno strumento sostenuto e promosso dall'Unione Europea attraverso il *Libro Verde sulle politiche integrate di prodotto e il V Programma d'azione* e introdotto in Italia dal decreto n. 22/97, che prevede per le pubbliche amministrazioni l'utilizzo di una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30% del fabbisogno totale.

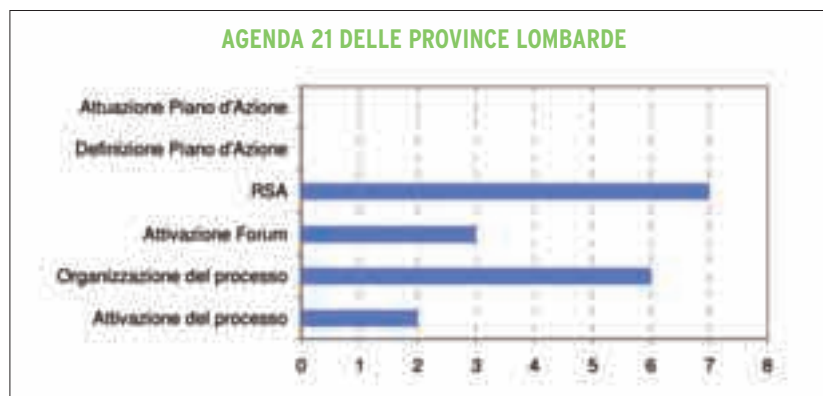
mediante una intervista.

Il progetto di monitoraggio - che individua un campione di indagine composto dai 1.547 comuni lombardi, dalle 11 Province e da Comunità montane, Consorzi, Enti parco - è ancora in corso e attualmente la rilevazione è stata realizzata solo sulle 11 Province.

Dall'analisi effettuata sulle Province si evidenzia che normalmente il processo è attivato da settori/assessorati che trattano tematiche ambientali (ambiente e energia, tutela territoriale e ambientale, ecologia ecc.) tranne che nella Provincia di Brescia in cui è un gruppo interassessorile a seguire gli sviluppi di Agenda 21 locale; generalmente le province si appoggiano ad enti esterni di consulenza per la gestione delle varie fasi.

Il personale interno dedicato al processo è in genere esiguo: una o due persone al massimo sono destinate allo svolgimento di questa impegnativa attività.

AGENDA 21 DELLE PROVINCE LOMBARDE



Fonte: ARPA Lombardia

Figura 5

Tutte le Province lombarde risultano aver sottoscritto la carta di Aalborg tra l'anno 2000 e il 2002, 5 province hanno richiesto il co-finanziamento sul bando del Ministero dell'Ambiente del 2002 (Pavia, Varese, Sondrio, Como e Bergamo), mentre 3 Province (Milano, Lodi e Cremona) stanno concludendo il processo grazie ai fondi stanziati dal precedente bando del Ministero; le restanti 3 Province (Mantova, Lecco e Brescia) finanziano il processo con fondi propri. Delle 11 Province, 7 hanno predisposto o stanno predisponendo la Relazione sullo Stato dell'Ambiente, 3 hanno istituito il Forum ma, di tutte, nessuna ha ancora definito il Piano di Azione.

Sette Province hanno predisposto o stanno predisponendo la relazione sullo stato dell'ambiente e di queste solo due sono alla seconda edizione; le relazioni sullo stato dell'ambiente di prima generazione (anno 2001/2002) trattano esclusivamente tematiche ambientali, mentre le relazioni più recenti inseriscono fra gli argomenti trattati anche le tematiche economico-sociali.

Solo 3 Province hanno già attivato il Forum permanente mentre uno è in fase di costituzione; la provincia di Cremona ha scelto di lavorare direttamente attraverso gruppi di lavoro, senza costituire il Forum.

Il Forum, che individua le priorità su cui operare attivamente, si suddivide in gruppi di lavoro tematici che studiano le problematiche e ricercano possibili soluzioni. I gruppi tematici rilevati all'interno delle Agende 21 locali delle Province trattano temi comuni e ricorrenti quali l'Educazione Ambientale, l'Energia, il Territorio e la Mobilità, la Certificazione ambientale, la Natura e la biodiversità, la Sostenibilità urbana.

Nessuna provincia ha ancora predisposto una bozza di Piano di Azione.

Dall'indagine emergono anche le numerose criticità riscontrate durante il processo: l'ostacolo più frequente riguarda la difficoltà di coinvolgimento di tutti i settori interni all'Amministrazione Locale; l'aspetto meno compreso è quello relativo alla trasversalità dell'Agenda 21 locale, che in genere resta quasi sempre chiusa all'interno dell'Assessorato che si occupa di tematiche ambientali.

Alcune Province lamentano la mancanza di una struttura organizzativa interna dedicata alla gestione del processo; alcuni enti denunciano difficoltà nel reperire i dati, quasi sempre non organizzati, e chiedono la definizione di un set di indicatori comuni che permetta il confronto delle varie relazioni sullo stato dell'ambiente; la maggioranza sollecita altri finanziamenti riservati ai processi e ritiene che la formazione del personale coinvolto nel processo sia ancora insufficiente.

L'Agenda 21 locale delle Province si differenzia da quella dei Comuni soprattutto nella fase di coinvolgimento e partecipazione; la Provincia è infatti un ente sovracomunale che nei Forum riunisce prettamente le rappresentanze delle amministrazioni locali ricadenti sotto la propria circoscrizione territoriale.

La partecipazione al Forum dei cittadini o delle loro rappresentanze non si rivela processo spontaneamente attivo; si ritiene che questo scarso coinvolgimento sia in parte imputabile alle scarse conoscenze delle tematiche ambientali. Risulta quindi necessario creare appositi canali di comunicazione che diano agli individui una corretta informazione ed una educazione ambientale, economica e sociale mirata al conseguimento dei principi che sono alla base della sostenibilità.

17.4 CULTURA ED EDUCAZIONE AMBIENTALE

L' Educazione Ambientale nasce a metà degli anni '60 con l'obiettivo di difendere e preservare la natura come patrimonio per l'umanità; ma è solo nella prima metà degli anni '70, superato l'aspetto esclusivamente naturalistico, che le viene riconosciuta la capacità di responsabilizzare gli individui non solo riguardo alla protezione dell'ambiente ma anche rispetto al suo miglioramento, con l'obiettivo di garantire alle generazioni future possibilità di sviluppo e di progresso in sintonia con l'ambiente stesso.

Si attribuisce in questo modo valore etico ai rapporti tra l'uomo e la natura e si riconosce all'educazione ambientale un valore sociale: essa diviene uno strumento per la promozione dello sviluppo sostenibile, in quanto capace di modificare i comportamenti delle persone nei loro bisogni primari e nella ricerca di qualità della vita.

La *Dichiarazione di Tbilisi* del 1977 indica le caratteristiche dell'educazione ambientale: essa deve essere globale, multidisciplinare, impartita a tutte le età; deve fungere inoltre da tramite tra conoscenza ed azione attraverso l'assunzione della responsabilità a livello sia individuale che di comunità. L'educazione ambientale deve sottintendere la continuità tra l'oggi e il domani, e l'interdipendenza tra l'agire locale e la qualità all'ambiente generale.

Dopo aver riconosciuto che una valida modifica dei comportamenti può essere ottenuta solo attraverso la presa di coscienza dei valori positivi per l'ambiente, si sancisce a livello internazionale che l'educazione ambientale è uno degli strumenti fondamentali per promuovere e conseguire uno Sviluppo Sostenibile di tutte le popolazioni e per

GLI INDICATORI COMUNI EUROPEI

La necessità di individuare alcuni indicatori che risultino più chiari per i cittadini e per gli amministratori locali scaturisce dall'esigenza di condivisione delle decisioni. Il progetto *Verso un profilo di sostenibilità locale - Indicatori Comuni Europei*, promosso nel 1999, ha permesso non solo di predisporre uno strumento in grado di verificare i progressi rilevati nel percorso verso la sostenibilità avviato da una comunità locale, ma anche di individuare e definire un set di 11 indicatori adatti alla scala locale.

Si tratta di un sistema di indicatori che rappresenta nel modo più integrato possibile le azioni locali per la sostenibilità, circoscritto ad un limitato numero di tematiche ma nel contempo flessibile e aperto ad altri temi rilevanti.

Il set è stato definito mediante il coinvolgimento delle autorità locali e gli indicatori individuati si dividono in obbligatori e facoltativi.

Gli indicatori comuni europei sono:

1. *Soddisfazione dei cittadini rispetto alla comunità locale* - obbligatorio;
2. *Contributo locale al cambiamento climatico globale* - obbligatorio;
3. *Mobilità locale e trasporto passeggeri* - obbligatorio;
4. *Accessibilità delle aree verdi e dei servizi locali* - obbligatorio;
5. *Qualità locale dell'aria* - obbligatorio;
6. *Spostamenti casa-scuola dei bambini* - facoltativo;
7. *Gestione sostenibile dell'autorità locale e delle imprese locali* - facoltativo;
8. *Inquinamento acustico* - facoltativo;
9. *Uso sostenibile del territorio* - facoltativo;
10. *Prodotti sostenibili* - facoltativo.

A questi 10 indicatori è stata recentemente aggiunta l'*Impronta ecologica*, definita come l'area totale di sistemi terrestri ed acquatici richiesta sia per produrre le risorse che una determinata popolazione umana (un individuo, una famiglia, una comunità, ecc.) consuma, sia per assimilare i rifiuti che la popolazione stessa produce.

Tali indicatori si ispirano a principi di sostenibilità locale quali:

- *uguaglianza ed inclusione sociale* cioè accesso a servizi di base adeguati ed economici per tutti;
- *partecipazione/democrazia*, quindi partecipazione di tutti i settori della comunità locale ai processi decisionali;
- *relazione fra la dimensione locale e quella globale* intesa come soddisfazione dei bisogni locali in maniera più sostenibile;
- *economia locale* cioè promozione dell'occupazione e dell'impresa secondo modalità che minaccino in misura minimale le risorse naturali e l'ambiente;
- *protezione ambientale*, intesa come: minimizzazione dell'uso delle risorse naturali e del territorio, della generazione di rifiuti e emissioni di sostanze inquinanti e dell'accrescimento della biodiversità;
- *patrimonio culturale/qualità dell'ambiente edificato*, quindi protezione, conservazione e recupero di valori storici, culturali ed architettonici; accrescimento e salvaguardia della bellezza e della funzionalità di spazi ed edifici.

Gli indicatori comuni validati a livello europeo sono attualmente adottati da molte Agende 21 locali italiane che, in tal modo, possono condividere tra loro i risultati e migliorare reciprocamente le loro performance.

FONTI DI INFORMAZIONE SUI TEMI AMBIENTALI

Fonte di informazione	% di risposte	
	Europa	Italia
Quotidiani	38 %	52 %
Riviste	32 %	21 %
Televisione	76 %	81 %
Radio	9 %	20 %
Film, documentari	39 %	25 %
Conversazione con parenti, amici, colleghi	10 %	14 %
Libri	6 %	6 %
Internet	5 %	6 %
Pubblicazioni. Brochure, materiale informativo	6 %	7 %
Eventi	5 %	3 %
Autorità pubbliche	2 %	3 %
Scuola	7 %	5 %
Associazioni ambientaliste	17 %	10 %

Fonte: Eurobarometro

Tabella 2

Le Autorità pubbliche non vengono riconosciute come fonte di informazione ambientale. Questo dato potrebbe derivare da una carente strategia di diffusione delle iniziative e del materiale prodotto dalle Autorità, piuttosto che dalla mancata attività.

LIVELLO DI PERCEZIONE DELLA GRAVITÀ DI ALCUNI PROBLEMI AMBIENTALI

PROBLEMA GRAVE	% INTERVISTATI
Inquinamento atmosferico	98 %
Onde elettromagnetiche	80 %
Inquinamento delle acque	98 %
Rifiuti	92 %

Fonte: ARPA Veneto

Tabella 3

Nel 2002 ARPA Veneto ha realizzato un'indagine statistica su un campione di 1.332 cittadine del Veneto raccogliendo informazioni su comportamenti, conoscenze e percezioni rispetto alle problematiche ambientali ed alla loro gravità.

garantire un equo e corretto utilizzo delle risorse dell'ambiente, oggi come domani.

L'educazione verso la sostenibilità ambientale ha quindi come obiettivo lo sviluppo di modelli di comportamento generali, sociali e personali, derivati dalla consapevolezza che il miglioramento dell'ambiente dipende anche da ogni piccolo atto quotidiano. Nella conoscenza della limitatezza delle risorse e dell'alterabilità del sistema ambiente, l'educazione ambientale è diventata strumento necessario e insostituibile per promuovere e consolidare una *cultura dell'ambiente*. Se l'educazione ambientale è lo strumento, la cultura dell'ambiente è quindi il risultato della promozione della sostenibilità a tutti i livelli istituzionali e con tutti i mezzi di cui la comunicazione dispone.

In generale le persone ritengono di non aver avuto, attraverso la scuola o i consueti canali di informazione, una formazione mirata alla sensibilità ambientale. E' quindi necessario implementare ovunque sia possibile e in modo sostanziale le forme di educazione in materia di ambiente.

Un passo verso la comprensione di quanto l'educazione ambientale sia diventata *cultura ambientale* è stato fatto attraverso alcuni sondaggi.

Il sondaggio *Eurobarometro*, realizzato dall'Unione Europea nel 2002, è centrato sull'approfondimento delle seguenti tematiche: percezione generale dell'ambiente, informazione ricevuta sull'ambiente, comportamenti individuali e politiche pubbliche.

Secondo questo sondaggio, per la maggioranza degli Italiani la fonte principale di informazione sui temi ambientali è rappresentata dai *media*, che non danno però una conoscenza approfondita.

L'indagine sulla differenza tra percezione, comportamento e conoscenza delle tematiche ambientali realizzata da *ARPA Veneto* evidenzia che temi quali l'inquinamento atmosferico, le onde elettromagnetiche, l'inquinamento delle acque e i rifiuti sono percepiti da gran parte dei cittadini come problemi preoccupanti.

I risultati mostrano come spesso le scelte quotidiane non siano fatte sulla base di una "coscienza ambientalista" ma siano dettate da fattori di comodità o di economicità.

Per esempio, la maggioranza degli intervistati sceglie abitualmente il mezzo privato per gli spo-

stamenti, vale a dire il più inquinante; i motivi della scelta sono la comodità e l'economicità, e solo raramente l'assenza di mezzi pubblici. Parte degli intervistati dichiara però di usare i mezzi pubblici o la bicicletta, o di andare a piedi; queste scelte sono certamente soluzioni rispettose dell'ambiente e nascono, nella maggior parte dei casi, dal fatto che questi mezzi sono ritenuti più comodi o più economici, o unici. Solo una piccola parte degli intervistati dichiara di scegliere questi mezzi perché meno inquinanti; eppure, ben il 98% degli intervistati considera l'inquinamento dell'aria un problema molto grave.

Solo attraverso la rilevazione e l'analisi sistematica dei comportamenti individuali nei confronti dell'ambiente è possibile orientare e determinare il contenuto dell'azione educativa.

Se gli adulti lamentano la mancanza di un'educazione ambientale, i giovani sono sostanzialmente insoddisfatti e molto critici nei confronti delle conoscenze ambientali acquisite; entrambe le categorie ritengono che l'educazione in materia ambientale sia compito soprattutto della scuola e della famiglia.

Nel sondaggio *Comieco* gli studenti tra gli 8 e 15 anni indicano la scuola come fonte principale di informazione ambientale, rilevando però che spesso i comportamenti familiari sono contraddittori e non corrispondono agli insegnamenti scolastici.

In Lombardia la sensibilità delle Istituzioni, delle Associazioni e dei singoli operatori scolastici ha radici ormai consolidate.

Già negli anni '80 la Regione Lombardia ha istituito il Sistema delle Aree Protette con l'obiettivo di promuovere attività e strutture permanenti per l'informazione e l'educazione ambientale. Grazie allo sviluppo di iniziative scelte dalle singole aree protette in sintonia con la sensibilità culturale del territorio e la scuola, si è creata nel corso degli anni un'offerta educativa composta e differenziata.

I Centri Parco presenti nelle aree protette rispondono alla crescente richiesta di informazione e formazione con visite guidate, attività didattico-educative, attività ludico-ricreative, pernottamenti e ristorazione. In particolare le attività rivolte alle scuole non si limitano alla semplice visita guidata ma s'inseriscono nella programmazione scolastica, proponendo iniziative per gli allievi e

corsi di aggiornamento per gli insegnanti. Si tratta di progetti educativi che vengono articolati in fasi - conoscenza, rielaborazione e fasi operative - e che vengono sviluppati in un arco di tempo generalmente annuale.

Le tematiche proposte riguardano in generale la biodiversità e gli aspetti naturalistici (geologici, geomorfologici, floristici, faunistici), le risorse ambientali, i rifiuti, l'agricoltura biologica, il rilevamento ambientale (censimenti), l'esplorazione e l'orientamento in natura, la storia e l'archeologia.

Nell'ultimo decennio si è affacciata l'esigenza di un maggior coordinamento delle iniziative locali e di scelte più precise nel campo dell'Educazione Ambientale. Per far fronte a ciò, la Regione Lombardia ha attivato alcuni servizi quali:

- *l'Archivio Regionale dell'Educazione Ambientale* (denominato AREA Parchi) per raccogliere e divulgare materiali didattici ed informativi sull'Educazione Ambientale e sulle Aree Protette Lombarde;
- *il Centro Sperimentale di Educazione Ambientale*;
- *il Progetto Didattico Sistema Parchi*, un programma di diffusione delle opportunità e degli strumenti che il Sistema delle Aree Protette offre alle scuole;
- *il Centro di Etica Ambientale*.

In ambito scolastico risulta rilevante il progetto *Educare alla Sostenibilità Ambientale* - sviluppato dall'Ufficio Scolastico per la Lombardia, in collaborazione con Regione Lombardia, Assolombarda, Museo Nazionale di Scienza e Tecnologia e Università Statale - che si propone di promuovere la costruzione di metodi e strumenti per l'educazione alla complessità ambientale e allo sviluppo sostenibile, indirizzato a docenti e studenti di ogni ordine e grado.

Inoltre attualmente operano sul territorio lombardo 14 Centri di riferimento per l'Educazione Ambientale (CREA) che vengono gestiti in regime di Convenzione tra la Regione Lombardia e gli enti locali e territoriali. Essi rappresentano spazi di interscambio di esperienze: sperimentazione avanzata di Educazione Ambientale; consultazione da parte dei cittadini dei materiali di Educazione Ambientale; elaborazione e sostegno relativamente all'attività di aggiornamento del corpo docente; promozione della consapevolezza

ecologica a partire dalla diffusione delle esperienze più significative di modificazione dei comportamenti in chiave di sostenibilità ambientale. Alcuni CREA sono anche Laboratori Territoriali della Rete Nazionale INFEA e, nella fase attuale, hanno funzione di nodi di connessione tra la rete regionale e quella nazionale.

Il Sistema Informativo INFEA (INFormazione Educazione Ambientale) è finalizzato alla diffusione sul territorio nazionale di strutture di informazione, formazione ed educazione ambientale. Sono presenti in un unico sistema di gestione le informazioni delle due basi di dati esistenti: ANDREA per l'educazione ambientale, e ANFORA per la formazione.

Attualmente vi si possono trovare tutte le informazioni relative all'anagrafe, alle proposte e ai prodotti dei Parchi Nazionali e Regionali e delle Aree Marine Protette presenti sul territorio nazionale e i dati raccolti dall'ultimo censimento dell'ISFOL sulla formazione ambientale, le schede relative a Laboratori Territoriali e Centri di Educazione Ambientale.

Snodi strategici di tale Sistema sono i Laboratori Territoriali per l'informazione e l'educazione ambientale, i Centri esperienza e i Centri di coordinamento regionale; essi operano sul proprio territorio e al tempo stesso scambiano esperienze, organizzano attività comuni, collaborano fra loro e con il mondo della ricerca, dell'amministrazione, della politica.

Dal sistema INFEA sono scaturiti interventi diversi, sia in sede locale che in sede nazionale, le cui finalità sono riconducibili ad una comune strategia centrata sul rafforzamento delle conoscenze specifiche su temi ambientali, sulla crescita complessiva di sensibilità e consapevolezza individuale e collettiva verso l'ambiente, sull'esplicitazione di bisogni e di proposte orientate al miglioramento della qualità ambientale anche attraverso il cambiamento dei comportamenti e la promozione della partecipazione delle diverse istanze sociali alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile.

Purtroppo i progetti di educazione ambientale vengono realizzati singolarmente da Comuni, Associazioni ambientaliste, Agenzie per la protezione dell'ambiente e altri enti, senza essere inseriti in una programmazione organica nazionale o regionale che ne permetta la valutazione d'effica-

cia. Risulta però importante anche ogni singola azione realizzata, in quanto aiuta a costruire una coscienza ambientale indispensabile alla modifica orientata dei comportamenti che sono alla base degli obiettivi perseguiti dallo sviluppo sostenibile.

CONFERENZE E DICHIARAZIONI INTERNAZIONALI SULL'EDUCAZIONE AMBIENTALE

1965 - Conferenza di Bangkok - il documento diventa uno strumento per la conservazione del patrimonio naturale

1972 - Conferenza di Stoccolma - nel documento si sottolinea la necessità di un'educazione ai problemi ambientali attraverso il senso di responsabilità

1975 - La Conferenza Unesco-Unep di Belgrado sottolinea la multidisciplinarietà dell'educazione ambientale e valorizza il suo aspetto sociale

1977 - Dichiarazione di Tbilisi - nella dichiarazione vengono definiti sette paradigmi teorici dell'educazione ambientale

1987 - Congresso Unesco-Unep a Mosca - viene sottolineata l'importanza della modifica dei comportamenti

1992 - Conferenza dell'ONU su "Ambiente e sviluppo" di Rio de Janeiro o " Summit della Terra" e Congresso mondiale di Toronto per l'educazione ambientale e la comunicazione su ambiente e sviluppo - viene stabilito che l'educazione ambientale è uno strumento per la promozione dello sviluppo sostenibile

1997 - Dichiarazione di Salonicco - i contenuti dell'educazione ambientale vengono intesi come *educazione verso la sostenibilità*

DOCUMENTI NAZIONALI SULL'EDUCAZIONE AMBIENTALE

1997 - La Carta dei principi per l'educazione ambientale, elaborata a Fiumicino, rappresenta il primo documento del genere in Italia e si rivolge ai cittadini di ogni età

2001 - La Carta di Fiesole nasce dai referenti APAT/ARPA/APPA con l'obiettivo di costruire un modo condiviso di fare educazione ambientale

2002 - Il documento di Padova istituisce il Coordinamento di un Gruppo di Lavoro del Sistema Agenziale ed individua la necessità di linee Guida

DOCUMENTI DELLA REGIONE LOMBARDIA

Legge Regionale 86/1983 Sistema Aree Protette - la legge prevede contributi regionali destinati alla promozione di attività e di strutture permanenti per l'informazione e l'educazione ambientale

Legge Regionale 37/1988 ed in seguito Legge Regionale 21/1993 - prevedono il finanziamento per la gestione dei CREA, la promozione di attività educative, interventi di formazione, attività di divulgazione e sensibilizzazione rivolti agli ambienti di lavoro e di formazione professionale, alle realtà associative e di base, alle scuole, alle famiglie

Legge Reg. 16/99, art. 8, sulle attività di promozione dell'educazione e della formazione ambientale

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E DI APPROFONDIMENTO

- APAT. *Linee guida per le Agende 21 locali*. 2000
- ARPAV. *L'ambiente e i cittadini del Veneto - comportamenti, conoscenze, percezioni*. 2003
- FocusLab. *Agenda 21 locale in Italia 2002. Indagine sullo stato di attuazione dei processi di Agenda 21 locale in Italia*. 2002
- ICLEI. *Guida europea all'Agenda 21 locale* - Traduzione: Fondazione Lombardia per l'Ambiente. 1999
- La Camera, Francesco. *Sviluppo sostenibile origini, teoria e pratica*. Editori Riuniti. 2003
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. *Monitoraggio dei progetti di Agenda 21 locale 1° e 2° questionario*
- McNeill, John R.. *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo*. Ed. Einaudi. 2002
- Regione Lombardia. *Documento di programmazione regionale in materia di informazione, formazione ed educazione ambientale per il triennio 2002/2004*

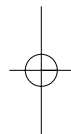
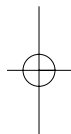
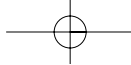
www.arpaveneto.it

www.ecosportello.org

www.europa.eu.

www.focus-lab.it/rapporti

www.minambiente.it/SVS/agenda21/agenda.htm



Proprietà delle fotografie:
Arpa Lombardia, fotografo A. Cordini
Arcadipane M.

