
Politiche locali

di Alessandro Bratti*

Dall'Agenda 21 locale all'Azione 21 locale

A Johannesburg la sessione che ha impegnato le Autorità locali, "Local Action moves the World" è stata un'occasione di confronto fra le varie esperienze dei processi di Agenda 21. Nei paragrafi dal 147 al 149 del "Plant of Implementation" ¹ il ruolo delle Autorità locali è riconosciuto definitivamente e quindi esce sicuramente rafforzato rispetto alla Conferenza di Rio, ma ancora insufficiente rispetto alle grandi potenzialità che le città, soprattutto, possono esprimere nell'applicazione della sostenibilità.

Secondo la Banca Mondiale nel 2030 oltre il 60% della popolazione del pianeta vivrà nelle città, quindi diventa sempre più importante estendere e accelerare le azioni concrete che portino alla creazione di comunità sostenibili, alla protezione delle risorse comuni (come l'aria, l'acqua), al mantenimento della biodiversità, e soprattutto contribuire al conseguimento degli obiettivi del "Millennium Development Goals" ²

I documenti "The Johannesburg Call" ³, presentati dall'Associazione dei governi locali Sudafricani e dalla città di Johannesburg, e la "Local Government Declaration" ³ richiamano in maniera esplicita questo mandato che tutti i governi locali hanno sottoscritto. A livello europeo, le Autorità locali hanno definito a Kolding (DK) un decalogo che esplicitamente invita ad impegnarsi ancor più attivamente per definire politiche di sostenibilità locale che accelerino l'applicazione dell'Agenda 21 e che consentano di migliorare in tempi certi le condizioni di salute del Pianeta.

I 10 "Punti di Kolding"

1. I governi locali assumono "Local Action 21" come motto, mandato e impegno per i prossimi 10 anni per proteggere i beni comuni in Europa e sviluppare comunità sostenibili
2. I governi locali impegneranno i loro governi nazionali al fine di avere un supporto per le iniziative locali verso uno sviluppo sostenibile
3. Le strategie di sostenibilità locale a livello europeo richiedono per lo sviluppo di Agende 21L un supporto europeo e nazionale e una buona *governance* a livello locale
4. Le strategie di sostenibilità a livello europeo richiedono l'attivazione delle partnership "pubblico-privato"
5. Nei prossimi anni AL 21 dovrà essere integrata in tutte le strategie e politiche locali
6. Per promuovere l'integrazione di AL 21 o dei processi di sostenibilità

all'interno di tutte le strategie locali sono indispensabili strumenti integrati (Bilancio sociale, SGA, Contabilità ambientale ..)

7. Green public procurement (Acquisti verdi) è uno strumento molto efficace per sviluppare modelli di produzione e consumo sostenibili.

8. La gestione dell'acqua e la protezione del clima sono questioni che riguardano più livelli di governo compreso un ruolo attivo, riconoscibile e distinto da parte dei governi locali

9. Le strategie europee di sostenibilità locale devono adattarsi in continuazione a nuove esigenze

10. La cooperazione internazionale fra autorità locali è fondamentale (city to city)

Agenda 21, così come definita a Rio, rimane il punto di riferimento, il quadro dei principi all'interno del quale governi nazionali, autorità locali e portatori di interesse si muovono. Inoltre assume, per i governi locali, una caratteristica fondamentale che è quella di essere innanzitutto un processo di *governance*, mirato a coinvolgere le rappresentanze organizzate dei cittadini nei processi decisionali per lo sviluppo del territorio.

Da Rio ad oggi invece si sono definiti strumenti applicativi, le cosiddette "cassette degli attrezzi" che i governi locali possono utilizzare per rendere efficace ed efficiente la loro azione politica.

Contabilità ambientale, Sistemi di gestione ambientale, Bilancio sociale, Acquisti verdi, Politiche integrate di prodotto, Partnership, Valutazioni ambientali strategiche, Sistemi di Indicatori sono alcuni e, forse i più collaudati strumenti gestionali. Questi percorsi operativi si sono sviluppati indipendentemente dalle Agende 21 locali, anche se dimostrano tutti un elevato grado di integrazione al processo.

Alcuni strumenti integrati per l'attivazione di politiche sostenibili

- Contabilità Ambientale
- EcoBudget®
- Sistemi di gestione Ambientale
- I 10+1 indicatori della UE
- RSA
- IPP (Politiche integrate di prodotto)
- Bilancio Sociale
- Bilancio partecipativo
- Partnership e accordi volontari
- Acquisti Verdi e SA8000
- Finanza Etica e microcredito
- VAS-VIA
- Comunicazione / e-governement
- Agenda 21 e piani (agenda under 21-Piani strutturali 21- scuola 21)

Il Progetto di rendicontazione ambientale CLEAR: limiti e prospettive

Questi nuovi strumenti di gestione integrata del territorio hanno però la necessità di disporre di alcuni elementi comuni. Quando, all'interno della stessa realtà territoriale, vengono applicati contemporaneamente più strumenti, è opportuno che sia identificato un gruppo di indicatori comuni di base, su cui innestare – a seconda della peculiarità dello strumento – altri parametri.

All'interno della cosiddetta “cassetta degli attrezzi” per gli Amministratori locali, sicuramente la contabilità ambientale costituisce un procedimento generalizzabile e in grado di assolvere a questa funzione.

La contabilità ambientale – intesa come “strumento di rendicontazione ambientale”, come indicato nel Metodo CLEAR – ha tutte le potenzialità per supportare efficacemente le applicazioni delle politiche di sostenibilità locale. Ai decisori politici viene offerto uno schema di base per discutere e approfondire i temi ambientali all'interno di organismi come le Commissioni consiliari e i Consigli, che quando affrontano le discussioni dei bilanci finanziari sono per lo più impossibilitati ad approfondire le tematiche legate all'ambiente.

L'articolazione degli ambiti di rendicontazione ha il pregio di far lavorare in modo integrato i responsabili di diversi settori e servizi dell'Amministrazione locale (ambiente, urbanistica LL.PP, Economato, Finanze). Questa prassi è bene diventi routinaria, ed è utile che la preparazione del bilancio ambientale costituisca un'operazione non solo volontaristica ma effettivamente prioritaria nel Piano degli obiettivi dell'Amministrazione. Tra l'altro, l'interazione diretta tra Amministrazione e rappresentanze dei cittadini nella costruzione del bilancio permette ai decisori pubblici di assumersi responsabilità più precise nei confronti dei cittadini stessi, senza altre mediazioni politiche.

Qualora si siano impostati processi di Agenda 21 locale, è opportuno che la Contabilità ambientale rappresenti una delle azioni prioritarie che l'Ente intende perseguire. E' fondamentale che gli *stakeholder* siano i medesimi, e che le indicazioni che scaturiscono dai “workshop” e “Forum” siano considerate prioritarie quando si impostano i criteri di definizione del bilancio ambientale.

Per aumentare la partecipazione dei cittadini nella scelta degli indicatori di sostenibilità locale e negli obiettivi da perseguire, il coinvolgimento attivo delle Circoscrizioni nei comuni e dei comuni all'interno del territorio provinciale è fondamentale.

Il sistema del Decentramento comunale, sebbene necessiti di essere rammodernato, rimane un buon esempio di democrazia partecipata, che con-

sente molto spesso di esprimere compiutamente l'esigenza dei cittadini di un determinato territorio.

Infatti uno dei limiti dei processi di Agenda 21 locale è che i rappresentanti della cosiddetta "società civile organizzata" sono spesso portatori di esigenze più limitate rispetto alle istanze dei mondi che rappresentano, per cui la ricerca di forme di democrazia "più diretta" si rende necessaria se l'obiettivo dell'Amministrazione è quello di condividere obiettivi e politiche.

Alla luce dell'esperienza condotta all'interno del Progetto CLEAR è molto importante che il bilancio ambientale venga presentato e discusso in concomitanza con il bilancio finanziario per due ordini di motivi:

- a)** la discussione sul bilancio finanziario preventivo è sicuramente il momento politico più importante della vita di un'Amministrazione;
- b)** è essenziale verificare le coerenze fra i due bilanci, e quindi mettere in luce le virtù e le debolezze di eventuali scelte politiche che si intendono assumere in rapporto agli obiettivi ambientali che si intende perseguire

E' evidente che una discussione approfondita e una "presa di coscienza" da parte dei decisori politici su come sfruttare al meglio uno strumento come il bilancio ambientale, si avrà solo dopo alcuni anni di stesura. Solo dopo una analisi della serie storica di bilanci e rendicontazioni sarà possibile avere risposte chiare sui risultati delle politiche ambientali attuate, e soprattutto si avranno utili indicazioni per impostarne di future più incisive.

Un altro punto da considerare è se il bilancio ambientale debba avere una cadenza annuale, biennale o altra ancora. Vi sono infatti indicatori che esprimono gioco forza valori piuttosto stabili nel breve periodo: è il caso ad esempio dell'allargamento di una ztl (Zona Traffico Limitato) o, più in generale, quello dei cosiddetti Indicatori ECI (European Common Indicators)⁴ che tra l'altro prevedono interviste con questionari su situazioni che sicuramente da un anno all'altro non cambiano significativamente. Si pensi, ad esempio, all'indicatore n. 1: "Soddisfazione dei cittadini con riferimento al contesto locale" (rilevato tramite questionario) o al n. 5: "Qualità dell'aria locale".

C'è poi un aspetto economico in senso stretto: i dubbi che usualmente vengono sollevati riguardo alla metodologia CLEAR sono ascrivibili ai costi di esecuzione, con la preoccupazione che tale percorso necessiti del supporto di personale esterno all'Ente, e che di conseguenza il processo perda, nel corso del tempo, importanza politica, trasformandosi in un elenco di dati raccolti.

In realtà il processo, una volta avviato, può essere completamente introita-

to all'interno dell'Amministrazione, con costi estremamente modesti (un aggravio di non più di 10, 15,000 Euro all'anno, considerando materiale e lavoro), mentre ritengo estremamente improbabile che tale metodo – proprio per i suoi contenuti e soprattutto per l'esaltazione del momento partecipativo – possa ridursi ad una sorta di sterile elenco compilativo.

Infine una considerazione politica. L'applicazione locale della contabilità ambientale, in un ordinamento istituzionale come quello del nostro Paese, dovrebbe essere normata non tanto da una legge nazionale (che risulta quantomeno di complicata stesura; si veda ai disegni di legge in discussione al Senato ⁵, che si presentano più propriamente come “Leggi quadro”), quanto da leggi regionali, rivolte alle Province ed ai Comuni con popolazione, ad esempio, superiore ai 50.000 abitanti.

Ciò consentirebbe al tempo stesso di non stravolgere la natura della metodologia CLEAR, basata sulla partecipazione delle forme organizzate dei cittadini, e di valorizzare le politiche locali nel loro contesto territoriale più significativo, nella prospettiva di contribuire in modo più efficace e originale ai miglioramenti ambientali anche a scala più globale.

() Alessandro Bratti è ricercatore all'Università di Ferrara e Assessore all'Ambiente per il Comune di Ferrara*

Riferimenti bibliografici

- 1) **Johannesburg Summit 2002.** www.johannesburgsummit.org/html/documents/documents.html
- 2) **Millenium Development Goals.** www.developmentgoals.org/
- 3) **ICLEI. Johannesburg 2002 (Rio+10) Local Government and WSSD.** www.iclei.org/johannesburg2002/
- 4) **Rapporto Finale di Progetto: verso un Profilo di Sostenibilità Locale (ICE) Ambiente Italia.** www.agenda21italy.net
- 5) **Ilaria Di Bella, “I disegni di legge sulla contabilità ambientale al Senato. Presto una legge?”**, in “Contabilità ambientale, Newsletter dal Progetto CLEAR” n 2, settembre 2003